

DIE PREISPOLITIK DER SCHWEIZ WÄHREND DES ERSTEN WELTKRIEGES

Historisch-systematische Untersuchung unter
Heranziehung von Vergleichsmaterial des
zweiten Weltkrieges

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Würde eines Doktors
der Staatswissenschaften
der

Philosophisch - Historischen Fakultät der
Universität Basel

vorgelegt von

Jean - Jacques Senglet

von Genf

A. FRANCKE A. G. VERLAG BERN

1950

DIE PREISPOLITIK DER SCHWEIZ WÄHREND DES ERSTEN WELTKRIEGES

Historisch-systematische Untersuchung unter
Heranziehung von Vergleichsmaterial des
zweiten Weltkrieges

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Würde eines Doktors
der Staatswissenschaften

der

Philosophisch - Historischen Fakultät der
Universität Basel

vorgelegt von

Jean - Jacques Senglet

von Genf

A. FRANCKE A. G. VERLAG BERN

1950

*Genehmigt von der Philosophisch-Historischen Fakultät auf
Antrag der Herren Professoren Dr. E. Salin und Dr. V. F. Wagner.*

*Prof. Dr. K. Meuli
Dekan*

Basel, den 17. November 1948



Die Dissertation erscheint im Buchhandel unter dem gleichen Titel in der
Schriftenreihe « Staatswissenschaftliche Studien », herausgegeben von den Herren
Proff. Edgar Salin und L. V. Furlan, Neue Folge, Band 5, im Verlag A. Francke
AG., in Bern.

MEINEN LIEBEN ELTERN

INHALTSVERZEICHNIS

VORWORT	Seite 7
EINLEITUNG Die Preisbewegung während der beiden Weltkriege	11

1. TEIL

URSACHEN DER PREISSTEIGERUNGEN

1. Kapitel: Absolute und relative Vermehrung der aktiven Geldmenge	21
I. Absolute Inflation	23
1. Geldvolumen	23
2. Umlaufgeschwindigkeit	33
II. Relative Inflation	41
2. Kapitel: Reale Kostensteigerungen	49
I. Auslandbedingte Realkostenerhöhungen	51
II. Inlandbedingte Realkostenerhöhungen	54
ZUSAMMENFASSUNG	56

2. TEIL

DIE KRIEGSWIRTSCHAFTLICHE PREISPOLITIK

1. Abschnitt

Die direkte Preispolitik

1. Kapitel: Preiswucherbekämpfung	61
I. Entstehung, Wesen und Zweck	61
II. Durchführung und Auswirkungen	67
2. Kapitel: Preisnormierungen	80
I. Höchstpreise	80
1. Regionale und lokale Höchstpreise	80
2. Nationale Höchstpreise	87
a) Allgemeiner Entwicklungsgang und Technik der Höchstpreisnormierung	87

b) Zeitpunkt der Höchstpreisfestsetzung und Preisbemessungsgrundlage	Seite 107
c) Das Ergebnis der Höchstpreispolitik	115
II. Mindestpreise	123
III. Richtpreise	128
IV. Uebernahme- und Abgabepreise	132
1. Uebernahmepreis	132
a) Bei Teilbeschlagnahme	132
b) Bei allgemeiner Beschlagnahme	133
2. Abgabepreise	138
V. Preisanschrift und Preisaufdruck	142
3. Kapitel: Spannenregelung	145
I. Gebundene Verarbeitungsspanne	145
II. Gebundene Verteilungsspanne	146
4. Kapitel: Subventionale Preisregulierung	150
I. Transportzuschüsse	150
II. Generelle Verbilligungsaktionen	151
III. Spezielle Verbilligungsaktionen	158
 2. Abschnitt	
Die indirekte Preispolitik	
1. Kapitel: Die Beeinflussung des Aussenhandels	161
I. Regelung der Einfuhr	161
1. Autonome Handelsregulierung	161
2. Vertraglich vereinbarte Handelsregulierung	165
II. Regelung der Ausfuhr	170
1. Autonome Handelsregulierung	170
2. Vertraglich vereinbarte Handelsregulierung	173
III. Verkoppelte Ein- und Ausfuhrregelung	175
2. Kapitel: Die Beeinflussung des Binnenmarktes	181
A. Produktionspolitik	181
I. Expansive Produktionsregulierung	182
1. Stoffgewinnende Tätigkeit	182
a) Beeinflussung der anbauenden Tätigkeit	182
b) Beeinflussung der abbauenden Tätigkeit	191
c) Beeinflussung der stoffverhaltenden Tätigkeit	193
2. Stoffverarbeitende Tätigkeit	197
a) Erhaltungsmassnahmen	198
b) Förderungsmassnahmen	199
II. Restriktive Produktionsregulierung	200

	Seite
1. Produktionseinschränkungen	200
2. Produktionsverbote	201
3. Produktionskonzessionen	204
B. Verteilungspolitik	206
I. Der Kettenhandel	206
1. Ursachen	206
2. Gegenmassnahmen	208
II. Das Koppelgeschäft	210
III. Der Warenentzug	211
1. Wucherverbot	213
2. Beschlagnahme	214
C. Verbrauchspolitik	218
I. Regelung des mittelbaren Verbrauchs	218
1. Regelung der Produktionsweise	218
2. Kontingentierung	225
II. Regelung des unmittelbaren Verbrauchs	231
1. Regelung der Verbrauchsweise	231
2. Rationierung	233
ZUSAMMENFASSUNG	248

3. TEIL

DIE VERSCHIEBUNGEN DER PREISRELATIONEN UND IHRE AUSWIRKUNGEN

1. Kapitel: Horizontale Preisrelationen	255
2. Kapitel: Vertikale Preisrelationen	273
SCHLUSSBETRACHTUNG	276
LITERATUR- UND QUELLENVERZEICHNIS	285

ABKUERZUNGEN

AS	=	Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen
B. Bl.	=	Bundesblatt
BGE	=	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichtes
BR	=	Bundesrat
BRB	=	Bundesratsbeschluss
EPK	=	Eidgenössische Preiskontrollstelle
EVD	=	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
KEA	=	Kriegs-Ernährungs-Amt
Vfg.	=	Verfügung
Vgl.	=	Vergleiche
VO	=	Verordnung

VORWORT

Die Preispolitik des ersten Weltkrieges stellt den ersten Versuch einer umfassenden Preisregelung in der Schweiz dar. Diese kriegswirtschaftliche Preispolitik erscheint uns heute als ein grosses wirtschaftspolitisches Experiment, bei dem sich die Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Preispolitik besonders deutlich zeigten. Die während des ersten Weltkrieges gesammelten Erfahrungen sind deshalb so aufschlussreich, weil in den Jahren 1914/18 die Tatsache der allgemeinen Interdependenz der wirtschaftlichen Erscheinungen und die Konsequenzen der Ausserachtlassung dieses Faktums durch die staatliche Wirtschaftspolitik besonders deutlich zutage traten. Der Kriegspreispolitik 1914/18 fehlte es nämlich nicht nur an Erfahrungen. Es wurden vielmehr auch die Voraussetzungen einer auf Erzielung eines Dauererfolges ausgerichteten Preispolitik nicht erkannt. Die kriegswirtschaftlichen Lenkungsorgane glaubten zunächst, mit preispolizeilichen Massnahmen allein die gesteckten preispolitischen Ziele erreichen zu können. Da aber alle Preise und Mengen in einem unlösbaren Zusammenhang stehen, wurden die kriegswirtschaftlichen Behörden gegen ihren Willen zu immer weiteren Wirtschaftseingriffen gedrängt. Der systemfremde Preiseingriff endete schliesslich mit einer ungewollten Abkehr von den liberalen Wirtschaftsprinzipien, indem nicht nur eine immer grössere Zahl von Preisen, sondern auch die Marktfaktoren reguliert werden mussten.

Die Preispolitik des zweiten Weltkrieges weicht in sehr wesentlichen Punkten von derjenigen des ersten Weltkrieges ab, und diese Abweichungen sind der Schlüssel zum Verständnis der unbestreitbaren Erfolge der kriegswirtschaftlichen Preispolitik 1939/45. In diesem Zusammenhange ist darauf hinzuweisen, dass sich die mit der Preisregelung beauftragten Organe in einer unvergleichlich besseren Lage als in den Jahren 1914/18 befanden. Sie verfügten einmal über wertvolle preispolitische Erfahrungen. Die Kriegspreispolitik 1939/45 stützte sich allerdings weniger auf den im ersten Weltkrieg gebotenen Anschauungsunterricht, als auf die in den dreissiger Jahren gesammelten Erfahrungen. Im Gegensatz zu 1914 ging dem Ausbruch des zweiten Weltkrieges ein ausgesprochen

interventionsfreundliches Jahrzehnt voraus. In dieser Zeit bildete gerade die Preispolitik einen wichtigen Bestandteil der Wirtschaftspolitik. Vor allem gaben die im Anschluss an die Abwertung des Schweizerfrankens im Jahre 1936 ergriffenen Preismassnahmen der noch jungen Preiskontrollstelle die Gelegenheit, sich in der Preislenkung zu üben. Die Bedeutung dieser preispolitischen « Generalprobe » lässt sich schon daraus ermessen, dass die Abwertungspreisvorschriften und die im September 1939 ergriffenen Massnahmen weitgehend übereinstimmen. Die Kriegspreispolitik 1939/45 konnte ferner aus den in der Zwischenkriegszeit im Auslande gemachten Erfahrungen Nutzen ziehen. Die günstigere preispolitische Ausgangslage ergab sich zweitens daraus, dass die Wirtschaftstheorie in der Zwischenkriegszeit beachtliche Fortschritte erzielte. Von entscheidender Bedeutung war aber auch, dass die kriegswirtschaftliche Praxis, im Gegensatz zum ersten Weltkrieg, ausserordentlich viel von der Theorie gelernt hat. Und die Erfahrung lehrt, dass ohne theoretische Kenntnisse keine sinnvolle Preispolitik betrieben werden kann.

Die vorliegende Arbeit will zeigen, wie der Staat während des ersten Weltkrieges bei der Regelung der Preise vorgegangen ist und warum die Kriegspreispolitik versagt hat. Dabei kann es sich nicht darum handeln, eine erschöpfende Darstellung der auf den einzelnen Märkten engriffenen Massnahmen zu geben; einen solchen Zweck können nur sich auf bestimmte Produkte beschränkende Sonderuntersuchungen erreichen, wie dies vereinzelt auch geschehen ist. In der folgenden Arbeit soll vielmehr versucht werden, den allgemeinen Entwicklungsgang, die Grundsätze und die Auswirkungen der kriegswirtschaftlichen Preispolitik 1914/18 darzulegen. Ich habe ferner versucht, in den einzelnen Kapiteln kurz die gegenüber der Kriegspreispolitik 1939/45 bestehenden Unterschiede herauszuarbeiten. Damit soll gezeigt werden, dass viele preispolitische Massnahmen des zweiten Weltkrieges ganz bestimmten Erkenntnissen entsprangen, deren Ausserachtlassung zu den gleichen Fehlschlägen wie im ersten Weltkrieg hätten führen müssen, dass also das preispolitische Vorgehen in den Jahren 1939/45 keineswegs eine Selbstverständlichkeit war. Aus diesem Vergleich werden sich ferner die preispolitischen Grundsätze ergeben, die jede sinnvolle Preispolitik zu beachten hat. In der vorliegenden Arbeit wird also weder eine systematische noch eine vollständige Behandlung der Preispolitik des zweiten Weltkrieges angestrebt. Der Problemstellung dieser Arbeit entsprechend konnten mithin verschiedene Preismassnahmen nicht so behandelt werden wie es eigentlich ihre preispolitische Bedeutung erfordern würde.

In der folgenden Arbeit gelangt ferner nur die Preispolitik im engeren Sinne, d. h. die Gesamtheit der auf den Warenmärkten

vorgenommenen Eingriffe in den Marktmechanismus zur Darstellung. Die Lohnpolitik, die Zinspolitik usw. werden also nicht behandelt.

Die Arbeit zerfällt in eine Einleitung, drei Teile und die Schlussbetrachtungen. In der Einleitung wird kurz die in beiden Weltkriegen eingetretene Verschiebung der Preisebene anhand von Kurvenbildern dargelegt. Der erste Teil enthält eine Darstellung der wichtigsten Preissteigerungsursachen. Der zweite und längste Teil zerfällt in zwei Abschnitte. Im ersten Abschnitt wird die direkte Preispolitik behandelt. Eine direkte preispolitische Massnahme liegt dann vor, wenn der Staat unmittelbar auf den Preis einwirkt. Unter den Begriff der indirekten Preispolitik fallen jene Massnahmen, welche die Preise durch Einflussnahme auf die preisbildenden Faktoren Angebot und Nachfrage regeln. Der Ansatzpunkt dieser beiden preispolitischen Methoden ist also verschieden. In diesem Zusammenhange ist noch darauf aufmerksam zu machen, dass bei den indirekten Preismassnahmen notwendig eine gewisse Auslese getroffen werden musste. In einem dritten Teil werden schliesslich die unter dem Einfluss der Kriegspreispolitik eingetretenen Verschiebungen in den Preisrelationen und ihre Auswirkungen untersucht.

Zum Schlusse sei schon an dieser Stelle kurz darauf hingewiesen, dass die kriegswirtschaftliche Preispolitik in erster Linie ausserwirtschaftliche Ziele verfolgt, wobei soziale Erwägungen im Vordergrund stehen. Durch Preistiefhaltung soll verhütet werden, dass die minder kaufkräftigen Schichten durch die Bezüger höherer Einkommen vollständig vom Markte verdrängt werden. Die Preispolitik soll also auch der Erreichung staatspolitischer Ziele dienen. Die Zielsetzungen wirtschaftlicher Art standen im ersten Weltkrieg im Hintergrund. Zu den ausgesprochenen wirtschaftlichen Zielen der Kriegspreispolitik 1939/45 gehörte dagegen z. B. die Erleichterung des sog. «Anschlusses an den Weltmarkt» in der Nachkriegszeit.

Es sei mir schliesslich gestattet Herrn Prof. Dr. Edgar Salin meinen aufrichtigsten Dank auszusprechen für die gewährte freundliche Unterstützung und für das weitgehende Interesse, das er dieser Studie entgegenbrachte.

Der Verfasser.

Zofingen, im Juni 1948.

EINLEITUNG

Die Preisbewegung während der beiden Weltkriege

Der schweizerische Landesindex der Kosten der Lebenshaltung wurde erst in der Nachkriegszeit geschaffen. Während des ersten Weltkrieges bestanden verschiedene Indices nebeneinander¹⁾. So wurden von den statistischen Aemtern Basel, Bern und Zürich amtliche Indexziffern berechnet. Diese hatten notwendig nur einen lokalen Charakter. Der erste periodische Landesindex der Kosten der Lebenshaltung wurde vom Verband Schweizerischer Konsumvereine berechnet²⁾. Als Berechnungsgrundlage dienten die Ergebnisse der Erhebungen über Haushaltungsrechnungen aus dem Jahre 1912 und die Preisstatistik des V. S. K. Da die verschiedenen Indexziffern nicht auf den gleichen Grundlagen beruhten, ergaben sie auch verschiedene Resultate, was namentlich bei der Lohnbemessung häufig zu unerfreulichen Auseinandersetzungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern führte. Es kann also bereits an dieser Stelle vermerkt werden, dass die Misserfolge der Preis- und Lohnpolitik während des ersten Weltkrieges nicht zuletzt eine Konsequenz des Fehlens einer ausgebauten offiziellen eidgenössischen Preisstatistik waren.

Die Berechnung der amtlichen Indexziffer der Kosten der Lebenshaltung wurde vom damaligen Eidgenössischen Arbeitsamt im Jahre 1922 an die Hand genommen³⁾. Der offizielle Landesindex der Kosten der Lebenshaltung wurde auch für die Kriegs- und Nachkriegsjahre zurückberechnet. Die Indices der Jahre 1915-1920 beruhen auf nachträglich gesammelten Preisangaben und zum Teil

¹⁾ Vgl. H. Gordon Art. «Lebenskostenindex» im Handbuch der Schweiz. Volkswirtschaft, Bd. II, Bern 1939, S. 121.

²⁾ Vgl. J. Lorenz Die Kosten der Lebenshaltung in der Schweiz in den Jahren 1905-1916. Unter besonderer Berücksichtigung des Kriegseinflusses auf die Lebenskosten. Schriften des Vereins für Sozialpolitik Bd. 146, I. Teil, München & Leipzig 1917, S. 219 ff.

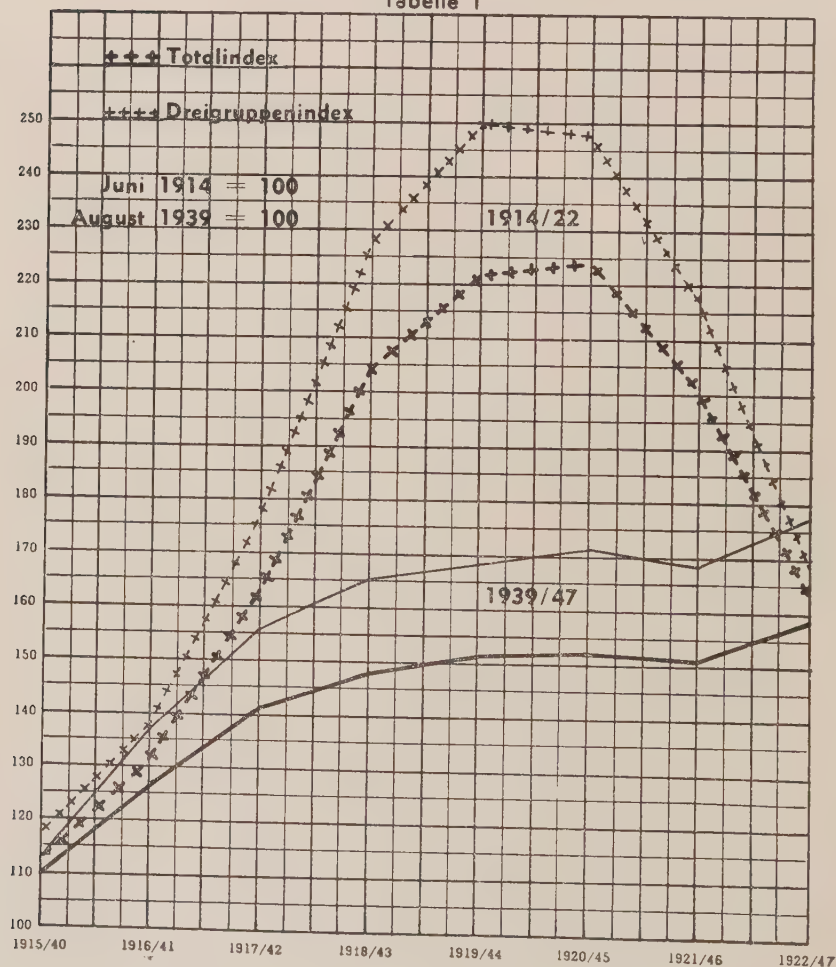
³⁾ Vgl. M. Morel Le calcul du coût de la vie en Suisse. Etude historique et critique précédée d'une introduction sur la vie chère et ses causes, Diss. Lausanne 1930.

auf Interpolation. Für diese Periode liegen nur Jahresdurchschnitte vor. Es ist daher nur ein sehr grober Preisvergleich möglich.

Der schweizerische Grosshandelsindex ist noch jüngeren Datums als der Lebenskostenindex. Seine Berechnung wurde erst im Jahre 1928 aufgenommen ¹⁾. Eine nachträgliche Berechnung der entspre-

Landesindex der Kosten der Lebenshaltung

Tabelle 1



¹⁾ Vgl. P. Vogel Der schweizerische Grosshandels-Index, Diss. Freiburg 1936.

chenden Indexziffern für die Kriegsjahre fand nicht statt. Immerhin liegen private Indexziffern vor, die auf Grund von für eine Rückrechnung gesammelten Unterlagen und auf Grund handelsstatistischer Einfuhrmittelwerte berechnet wurden ¹⁾. Es sind daher notwendig rohe Annäherungswerte.

Nach diesen kurzen einleitenden Bemerkungen zur Lage der Preisstatistik während des ersten Weltkrieges und über die Herkunft der für die Periode 1914-1922 verwendeten Indexziffern können wir nun zum intertemporalen Preisvergleich übergehen. Wir betrachten zunächst den Lebenskostenindex, und zwar den Totalindex und den sog. Dreigruppenindex, der die drei variablen Gruppenindices der Nahrungsmittel, Brenn- und Leuchtstoffe (Seife) und Bekleidung umfasst.

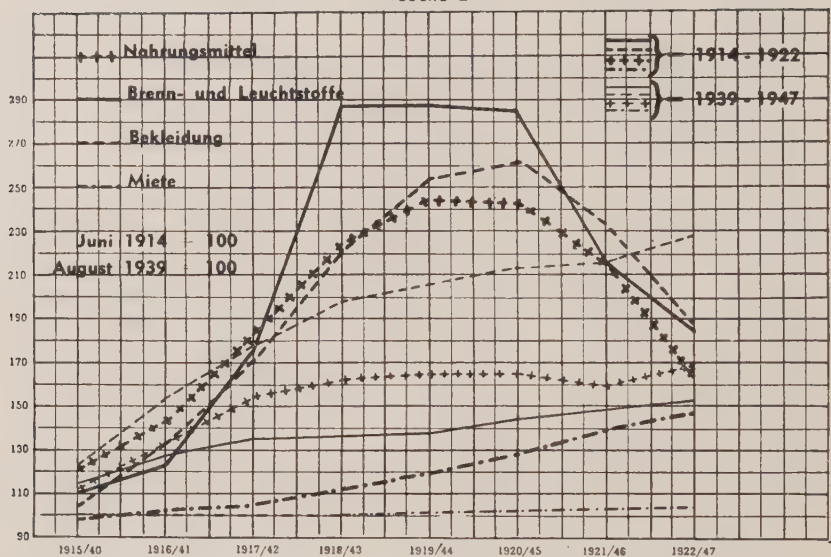
Dem Kurvenbild Nr. 1 ist zu entnehmen, dass die beiden Preiskurven des ersten Weltkrieges stets über denjenigen der Jahre 1939/45 verliefen. In den ersten Kriegsjahren blieben jedoch die verschiedenen Kurven nahe beieinander. Die erste Preisphase, welche bis ins dritte Kriegsjahr reicht, ist also dadurch gekennzeichnet, dass die Preisstreuung relativ gering war. Der Lebenskostenindex lag im Jahre 1916 31% über dem Vorkriegsstand; die entsprechende Ziffer des zweiten Weltkrieges stand im Jahre 1941 27% über dem Preisstand von August 1939. Seit 1917/1942 strebten die Preiskurven immer stärker auseinander. Damit wird eine zweite Preisphase eingeleitet, die durch eine starke Auseinanderentwicklung der Preiskurven gekennzeichnet wird. Während die Lebenskostenkurve des ersten Weltkrieges in beschleunigtem Tempo ansteigt, sind die Preiskurven des zweiten Weltkrieges durch eine zunehmende Verflachung charakterisiert. In der zweiten Entwicklungsphase stiegen die Kosten der Lebenshaltung um 56% (1916-1918) bzw. um 17% (1941-1943). Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich die Lebenshaltungskosten während des ersten Weltkrieges verdoppelt haben; am Ende des zweiten Weltkrieges stand der Index der Kosten der Lebenshaltung rund 50% über dem Vorkriegsstand. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der zweite Weltkrieg anderthalb Jahre länger dauerte als der erste.

Die Teilindices des schweizerischen Lebenskostenindex' entwickelten sich wie folgt.

¹⁾ M. Haene Art. « Preisbewegung » im Handbuch der Schweiz. Volkswirtschaft, Bd. II, Bern 1939, S. 256 ff. M. Haene Welchen Einfluss hat die Gestaltung der ausländischen Preise auf das schweizerische Preisniveau? Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft 76. Jg., 1940, S. 195 ff.

Landesindex der Kosten der Lebenshaltung

Tabelle 2



Aus diesem Liniendiagramm geht hervor, dass sämtliche Gruppenindices des ersten Weltkrieges bei Kriegsende über den entsprechenden Teilindices des Jahres 1945 lagen. Dabei ergeben sich aber recht erhebliche Differenzen. Der Unterschied zwischen den Indexziffern von 1918 und 1945 betrug:

Brenn- und Leuchtstoffe (Seife)	101 0/0
Nahrungsmittel	36 0/0
Miete , , ...	10 0/0
Bekleidung	4 0/0

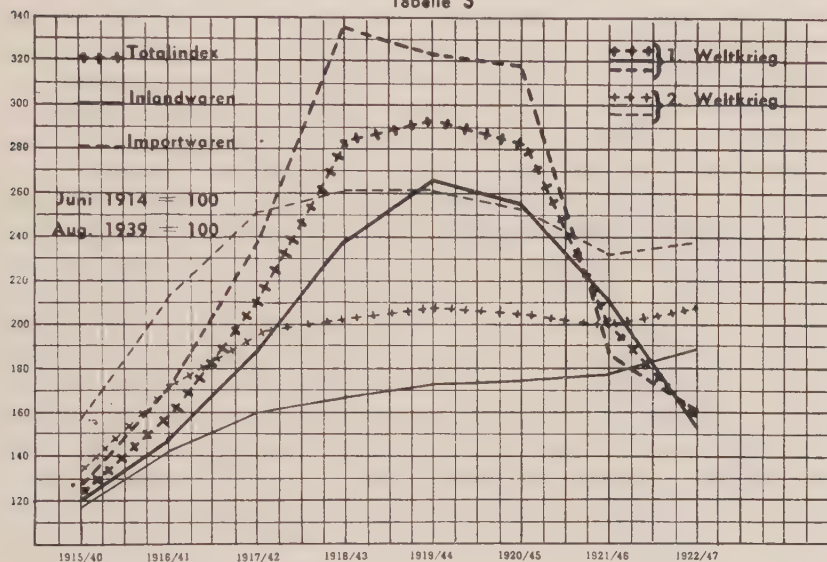
Das Zurückbleiben des Preisanstieges gegenüber dem ersten Weltkrieg ist namentlich bei den Nahrungsmitteln beachtlich, beträgt doch die Anteilquote dieser Gruppe am Totalindex nicht weniger als 57%, am Dreigruppenindex sogar 72%. Bei der Betrachtung dieser Ziffern ist ferner zu bedenken, dass der Brennstoff- und der Bekleidungsindex stark auslandbedingt sind, der Nahrungsmittelindex dagegen stark inlandbedingt ist.

Bei einem Verlaufsvergleich ergibt sich ferner, dass zwei der reagiblen Teilindices (Brenn- und Leuchtstoffe und Bekleidung) in den ersten Jahren des zweiten Weltkrieges stärker anstiegen als in der entsprechenden Vergleichsperiode.

Ueber die Entwicklung des Totalindex' der Grosshandelspreise sowie über den Verlauf der Grosshandelspreise der Import- und Inlandwaren gibt folgendes Schaubild Auskunft.

Schweizerischer Grosshandelsindex

Tabelle 3



Im Gegensatz zu den Kleinhandelspreisen war der Anstieg der Grosshandelspreise in den ersten Jahren des zweiten Weltkrieges stärker als in der entsprechenden Vergleichsperiode des ersten Weltkrieges. Eine Wendung trat auch hier im Laufe des dritten Kriegsjahres ein. Aus dem Kurvenbild ergibt sich weiter, dass die Preiserhöhung bei den Importwaren im ersten Weltkrieg vorerst nur verhältnismässig gering war. Die Importpreiskurve des zweiten Weltkrieges wurde erst im Laufe des vierten Kriegsjahres erreicht und überschritten. Die grössten Aufschläge der Importgrosshandelspreise traten in den Jahren 1939 bis Mitte 1942 ein ¹⁾. Im Laufe des Jahres 1942 verflachte sich die Importpreiskurve endgültig. Die progressive Abbremsung des Preisanstieges im Inland seit 1943 war also zu einem guten Teile der erfolgreichen Preispolitik des Auslandes zu verdanken. Demgegenüber steht die im Jahre 1917 einsetzende verstärkte Preisauftriebstendenz in engem Zusammenhang mit der

¹⁾ Bei der Betrachtung der Preisentwicklung für Einfuhr- und Inlandwaren muss beachtet werden, dass die Importpreise vor Ausbruch des zweiten Weltkrieges ausserordentlich tief und die Preise der Inlandgüter z. T. gestützt waren. Im Jahre 1914 herrschte eher ein Preisgleichgewicht.

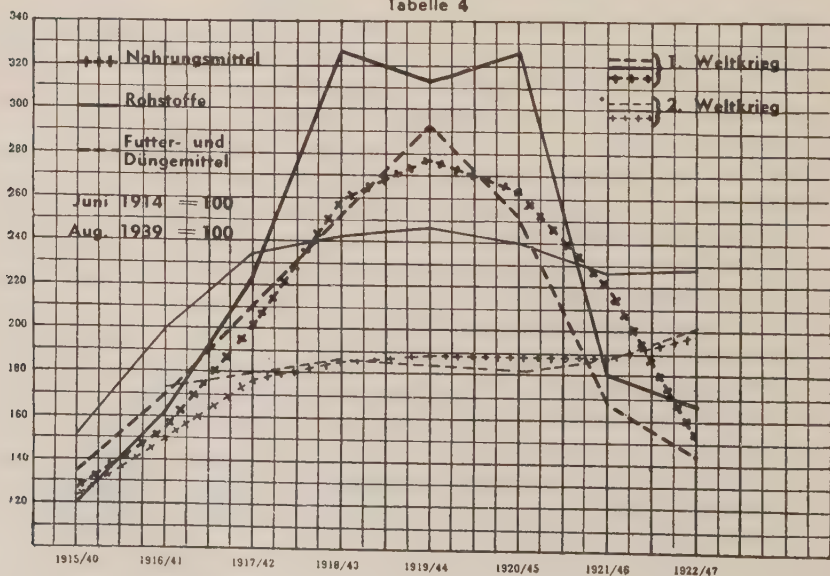
Einfuhrpreisentwicklung. Auf Grund des vorstehenden Schaubildes kann schliesslich die wichtige Feststellung gemacht werden, dass der Anstieg der Importwarenpreise den Preisstand der Inlandwaren in den Jahren 1914-1918 in stärkerem Masse « mitgerissen » hat als im zweiten Weltkrieg. Die Spanne zwischen Inland- und Auslandswarenpreisniveau entwickelte sich wie folgt:

1915	=	8 ‰	1940	=	32 ‰
1916	=	16 ‰	1941	=	49 ‰
1917	=	26 ‰	1942	=	56 ‰
1918	=	42 ‰	1943	=	56 ‰
1919	=	21 ‰	1944	=	51 ‰
1920	=	25 ‰	1945	=	46 ‰

In diesem verschiedenen Preisgefälle spiegelt sich z. T. der unterschiedliche Erfolg der staatlichen Preispolitik während der beiden Weltkriege wider. Die Scherenbewegung zwischen den beiden Teilpreisniveaus in den Jahren 1914-1918 ist teilweise das Ergebnis der zunehmenden staatlichen Preisintervention. Im zweiten Weltkrieg war der Niveauunterschied von Anfang an erheblich, weil die Preisregulierung sofort nach Kriegsausbruch einsetzte. Mittels verschärfter und verfeinerter direkter und indirekter Preismassnahmen konnte die Auseinanderentwicklung der beiden Preisebenen verstärkt werden. Schliesslich sei noch erwähnt, dass man zu den gleichen Resultaten gelangt, wenn z. B. der Grosshandelsindex der Nahrungsmittel

Schweizerischer Grosshandelsindex

Tabelle 4



der entsprechenden Teilindexziffer des Lebenshaltungskostenindex' oder der Totalindex der Grosshandelspreise dem Dreigruppenindex gegenübergestellt wird. Aus obigen Ziffern geht auch deutlich hervor, dass der Niveauunterschied zwischen Importgrosshandelspreisen und Inlandpreisen im Grosshandel die Tendenz hat, sich zu verkleinern. Eine mit den Auslandsmärkten intensiv verflochtene Volkswirtschaft kann eben auf die Dauer kein nationales Preisniveau haben, das erheblich vom Importpreisstand abweicht.

Die Bewegung der drei Grosshandelsgruppenindices geht schliesslich aus dem Kurvenbild Nr. 4 hervor.

Aus dieser graphischen Darstellung lässt sich die verschiedene Reagibilität der einzelnen Preisgruppen ablesen. In beiden Weltkriegen wiesen die von der ausländischen Preisentwicklung am stärksten abhängigen Roh- und Hilfsstoffpreise die grössten Steigerungen auf. Es folgen dann die beiden Teilindices der Nahrungsmittel und der Futter- und Düngemittel. Auch hier setzt die Scherenbewegung im dritten Kriegsjahr ein. Die von inländischen Preiskomponenten relativ stark beeinflusste Preisgruppe der Nahrungsmittel verlief seit Kriegsbeginn unter der entsprechenden Kurve des ersten Weltkrieges.

Aus den vier Schaubildern lässt sich deutlich erkennen, dass die beiden Weltkriege zur Entstehung enormer Preisdiskrepanzen geführt haben. Betrachten wir die in Tabelle 2 und 4 wiedergegebenen Preiskurven, so offenbart sich eine auffallende Parallelbewegung der Teilindices in den Jahren 1914-1917. Eine fühlbare Verschiebung der Preisrelationen trat erst im Jahre 1918 ein. Im Gegensatz dazu bewirkte der zweite Weltkrieg eine starke Verzerrung der Preisstruktur. Diese verschiedene Veränderung des hergebrachten Preissystems hängt teilweise damit zusammen, dass Ansatzpunkt und Angriffsbreite der preispolitischen Massnahmen in den beiden Weltkriegen verschieden waren. Werfen wir noch kurz einen Blick auf die Preisentwicklung in der Nachkriegszeit, so kann in den Jahren 1920-1922 eine Tendenz zur Rückbildung der in den Kriegsjahren entstandenen Preisdiskrepanzen festgestellt werden. Je höher die einzelnen Gruppenindices in den Kriegsjahren stiegen, desto stärker fiel der nachkriegszeitliche Preissturz aus. Dabei ist zu beachten, dass die Preise nicht auf den Vorkriegsstand zurückgingen. Schon in den Jahren 1918-1920 zeigte es sich, dass die Preisgruppen, die während des Krieges die stärksten Ausschläge erfahren hatten, in ein Stadium der Preisstabilisierung übergingen, wogegen sich die Auftriebstendenz bei den im Kriege weniger angestiegenen Preiskurven in ziemlich gleichmässigem Tempo fortsetzte. In den Jahren 1945-1947 lassen sich keine Ausgleichsbewegungen feststellen. Das «Einfrieren» der verzerrten Preisstruktur erfolgte durch Beibehaltung der während des Krieges eingeführten preis- und

mengenpolitischen Massnahmen. Die Preisanomalien, welche sich während des zweiten Weltkrieges herausbildeten, erlaubten eben keinen abrupten Uebergang zur freien Preisbildung, wenn man nicht die unbestreitbaren Erfolge der Kriegspreispolitik verscherzen wollte. Alle relevanten Preisgruppen tragen ein künstliches Gepräge, was die Rückkehr zu einer staatlicher Beeinflussung baren Preisbildung erschwert. Die Aufhebung der amerikanischen Preiskontrolle in der zweiten Hälfte des Jahres 1946 hat deutlich gezeigt, wie erheblich die Abweichungen von den Gleichgewichtspreisen waren und dass die Wiederherstellung der freien Preisbildung kurze Zeit nach Kriegsende mit einer explosiven Preishausse verbunden ist ¹⁾. Die durch die Kriegspreispolitik geschaffenen Uebergangs-Preisprobleme bestehen auch im Ausland; so etwa im politisch und wirtschaftlich ähnlich gestellten Schweden ²⁾.

Aus den wiedergegebenen Kurvenbildern kann gefolgert werden, dass entweder die Voraussetzungen für eine Begrenzung des Preisanstiegs im ersten Weltkrieg viel ungünstiger lagen als im zweiten, oder dass die direkte und indirekte Preispolitik im ersten Weltkrieg wesentlich schlechter war als in den Jahren 1939-1945. Wir werden in der folgenden Arbeit sehen, dass im grossen und ganzen das letztere zutrifft. Es ist ferner stets zu bedenken, dass im zweiten Weltkrieg zahlreiche Faktoren gegeben waren, die ganz umgekehrt eine Preisbeherrschung in viel stärkerem Masse erschwerten als in den Jahren 1914-1918. Man darf jedoch die unterschiedliche Importpreisentwicklung nicht ausser acht lassen. Die Preisbewegung während der beiden Weltkriege zeigt übrigens deutlich, dass der autonomen Preisregulierung einer mit dem Ausland intensiv verflochtenen Volkswirtschaft relativ enge Grenzen gezogen sind. Die Verflachung der Preiskurven seit 1943 ist nur zum Teil das Ergebnis interner Preismassnahmen. Die Hauptursache war wohl die in der zweiten Hälfte des Jahres 1942 in zahlreichen europäischen und aussereuropäischen Staaten stillschweigend erfolgte Verschärfung der Preiskontrollmassnahmen. Die im Jahre 1943 eingetretene relative Preisruhe war also zu einem guten Teile der erfolgreichen Preispolitik des Auslandes zu verdanken. Die Verlangsamung des Preisanstieges bei den Importwaren war die wichtigste Voraus-

¹⁾ Die Aufhebung der amerikanischen Preiskontrolle erfolgte stufenweise in der Zeitspanne von Ende Juni bis Mitte November 1946. Die Preise entwickelten sich im Jahre 1946 wie folgt:

	1. Halbjahr 1939 = 100	
	Lebenskosten	Grosshandelspreise
1946		
März	131	140
Juni	135	148
September	147	162
Dezember	155	184

²⁾ Vgl. NZZ Nr. 2309 vom 23. November 1947.

setzung für die Verwirklichung der angestrebten Preisstabilisierung. In Verbindung mit der verschärften Preisbildungspolitik ¹⁾ und der indirekten Preisbeeinflussung konnte die bis 1942 feststellbare und besorgniserregende Parallelbewegung der Preiskurven des ersten und des zweiten Weltkrieges endgültig gebrochen werden.

In diesem Zusammenhang ist noch kurz zu erwähnen, dass im zweiten Weltkrieg in grösserem Umfange Verbilligungszuschüsse gewährt wurden als im ersten. Im Zeitraum von 1939-1946 gab der Bund ca. viermal mehr für die Verbilligung der Lebenshaltung aus als im Zeitabschnitt 1915-1922 ²⁾. Verschiedene Preiskurven des zweiten Weltkrieges (insbesondere die Teilindices « Nahrungsmittel » und « Miete » des Lebenskostenindex' und der Gruppenindex « Futter- und Düngemittel » des Grosshandelsindex') enthielten somit bedeutend mehr unausgelöste Preissteigerungskräfte. Man darf also der staatlichen Preisregulierung während des zweiten Weltkrieges nicht mehr zuschreiben, als sie tatsächlich geleistet hat.

Leider lässt sich ein befriedigender Vergleich der Nominal- und Reallohnentwicklung nicht durchführen, da offizielle Unterlagen erst ab 1918, dem ersten Betriebsjahr der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt, zur Verfügung stehen. Aus der Beobachtung der Lohnbewegung in einzelnen Industriezweigen darf jedoch der Schluss gezogen werden, dass kurz nach Kriegsbeginn 1914 eine nicht unbeträchtliche Senkung der Nominallöhne stattfand. Es trat somit schon in den ersten Kriegsjahren eine empfindliche Reallohneinbusse ein. Da die Lebenshaltungskosten in den beiden ersten Jahren der beiden Weltkriege ungefähr gleich stark anzogen, kann gefolgert werden, dass die Reallohnverkürzung in den ersten Jahren des ersten Weltkrieges grösser war als diejenige der entsprechenden Vergleichsperiode ³⁾. Die Reallohneinbusse betrug im Jahre 1941 rund 13 %. Eine Tendenz zur Steigerung der Nominallöhne trat erst im Laufe des Jahres 1916 ein ⁴⁾. Im Jahre 1918 standen die realen Stundenverdienste auf 83,1, die realen Wochenverdienste auf 80,2 (1913 = 100). Demgegenüber erreichten die realen Stunden- und Wochenverdienste im vierten Kriegsjahr 1943 89,4 und im Jahre 1945 98,5 (Januar bis August 1939 = 100). Die

¹⁾ Vgl. die vom EVD gutgeheissenen Thesen zur Preisstabilisierung der eidgenössischen Preiskontrollkommission (vom 11. März 1943). Abgedruckt z. B. bei : D. Schmidt Wendung in der schweizerischen Preispolitik ?, Winterthur 1943, S. 44 ff.

²⁾ Vgl. S. 155.

³⁾ So betrug z.B. die Reallohneinbusse der Metallarbeiter im Jahre 1915 bereits 12 %. Die reale Verkürzung der besonders starren Löhne und Gehälter der Bundes- und SBB-Angestellten erreichte im gleichen Jahr sogar 15 %.

⁴⁾ Vgl. E. Rikli Art. « Löhne » im Handbuch der Schweiz. Volkswirtschaft, Bd. II, Bern 1939, S. 132 ff.

realen Lohnsätze standen im September 1945 auf 95,5¹⁾). Aus diesen paar Zahlen lässt sich bereits erkennen, dass die verschiedene soziale und politische Situation am Ausgang der beiden Weltkriege nicht zuletzt eine Konsequenz der ungleichen Erfolge der staatlichen Preislenkung war. Der erste Weltkrieg hat, wie noch zu zeigen sein wird, viel massivere Verschiebungen in der Einkommens- und Vermögensverteilung verursacht als der zweite.

¹⁾ Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1945, S. 387 ff.

1. TEIL

Ursachen der Preissteigerungen

1. KAPITEL

Absolute und relative Vermehrung der aktiven Geldmenge

Von Inflation sprechen wir dann, wenn bei einer absoluten oder relativen Vermehrung der Geldmenge die Güterpreise allgemein steigen ¹⁾. Unter Geldmenge ist dabei die faktische Geldmenge, d.h. das Produkt aus Geldmenge mal Umlaufgeschwindigkeit zu verstehen. Je nachdem, ob die Geldmenge oder die Gütermenge der variable Faktor ist, können zwei Formen der Inflation unterschieden werden: die absolute und die relative Inflation ²⁾. Eine absolute Inflation liegt dann vor, wenn eine absolute Vermehrung der Geldmenge zu einer Erhöhung des allgemeinen Preisstandes führt. Gesunken ist also in diesem Falle der innere Geldwert. Von relativer Inflation sprechen wir dann, wenn die Geldmenge sich relativ zur Menge der angebotenen Güter vermehrt, d.h. wenn die Gütermenge bei gleichbleibender Geldmenge sinkt. In diesem Falle ist demnach der äussere Geldwert gesunken. In Kriegszeiten liegt meistens sowohl eine absolute als auch eine relative Inflation vor. Die Preise könnten jedoch auch bei vollkommener Anpassung der Geldseite an die Wareseite nicht stabil gehalten werden. Wie weiter unten noch zu zeigen sein wird, ist nämlich nicht jeder Preisanstieg inflatorisch.

¹⁾ Vgl. V. F. Wagner Nachkriegsprobleme der schweizerischen Volkswirtschaft, Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft 78. Jg., 1942, S. 331. V.F. Wagner Art. «Inflation» im Handbuch des Bank-, Geld- und Börsenwesens der Schweiz, Thun 1947, S. 282. W.A. Jöhr Inflation und Rationierung. Fundamente zur Kriegs-Wirtschaftspolitik, St. Gallen 1942, S. 51 ff. W.A. Jöhr Die Nachkriegsdeflation, St. Gallen 1945, S. 8/9.

²⁾ Dieses Begriffspaar wurde der Vorlesung von Prof. Wagner «Die reine Theorie des Geldes» entnommen.

Zu diesen einleitenden Bemerkungen sind noch einige Ergänzungen zu machen.

Unsere Begriffsbestimmung weicht vom allgemeinen Sprachgebrauch ab. Unter Inflation wird nämlich in der Regel nur die «geldseitig bedingte», d. h. die von der Nachfrageseite her bedingte Teuerung verstanden. «Die güterseitigen Teuerungsmomente ihrerseits ergeben sich aus der Vermehrung der zur Produktion einer gleichmässigen Gütermenge erforderlichen realen Aufwendungen»¹⁾. Von «warensseitigen» Preissteigerungen spricht man also dann, wenn der Preisanstieg von der Angebotsseite her bedingt ist²⁾. Derartige nichtinflatatorische Preiserhöhungen bezeichnen wir als kostenbedingte Preissteigerungen. Es wird noch zu zeigen sein, dass die durch reale Kostenerhöhungen und die durch Rückgang des realen Volkseinkommens ausgelösten Verschiebungen der Preisebene nicht notwendig identisch sind und dass infolgedessen auch die relative Inflation eine selbständige Behandlung erfordert.

Der Grund für die Verwendung dieser vom allgemeinen Sprachgebrauch abweichenden Terminologie liegt darin, dass es für die staatliche Preispolitik gleichgültig ist, ob sich das Verhältnis zwischen den nominalen und realen Grössen der Wirtschaft durch geldseitige oder warensseitige Verursachungsfaktoren ändert. Die Aufgabe der direkten und indirekten Preispolitik besteht nämlich darin, sowohl die Auswirkungen der absoluten als auch der relativen Geldvermehrung auf die Preise zu begrenzen. Die relative Inflation führt z. B. wie die absolute Inflation zu einer Aenderung der Einkommensverteilung. Die durch Kontraktion des Handelsvolumens bewirkte Preissteigerung hat ebenfalls eine Verbesserung der Preis-Kosten-Relation zur Folge. Die Verbreiterung der Preis-Kosten-Spanne führt zu einer Begünstigung der Empfänger flexibler Einkommen (z. B. Unternehmereinkommen, das z. T. Residualeinkommen ist) und zu einer Benachteiligung der Bezüger rigider Einkommen (z. B. Lohn- und Zinseinkommen). Die Verminderung des Sozialproduktes führt demnach zum gleichen Ergebnis wie die Vermehrung der Nominaleinkommen bei gleichbleibendem realem Volkseinkommen. Für die staatliche Preisregulierung ist mithin die Relationsänderung zwischen nominaler und realer Seite der Wirtschaft entscheidend.

Schliesslich muss noch ausdrücklich hervorgehoben werden, dass der Begriff der Inflation nicht auf Preissteigerungen grösseren

¹⁾ E. Böhler Die schweizerische Preissituation und das Problem der Preisstabilisierung, Zürich 1942, S. 20.

²⁾ A. Amonn Probleme der Kriegswirtschaft. Grundsätzliche Betrachtungen zur Wirtschaftspolitik im Krieg, Zürich 1942, S. 61.

Ausmasses eingeschränkt wird. Inflatorisch ist auch eine Preisverschiebung von einigen Prozenten, wenn sie durch eine absolute oder relative Zunahme des Geldvolumens verursacht ist. Bei der Beantwortung der Frage nach den Gefahren der Inflation spielt allerdings das Problem der Grössenordnung eine wichtige Rolle.

I. *Absolute Inflation*

1. *Geldvolumen*

Unmittelbar vor und nach Ausbruch des ersten Weltkrieges wurden zahlreiche währungspolitische Massnahmen ergriffen, die nicht gerade dazu angetan waren, das ohnehin sehr erregte Publikum zu beruhigen. Die wichtigste Neuerung bestand darin, dass die Schweiz, wie die übrigen Mitglieder der Lateinischen Münzunion, den Uebergang von der hinkenden Goldwährung zur Papierwährung vollzog. Durch BRB vom 30. Juli 1914¹⁾ erhielten die Noten der Schweizerischen Nationalbank Zwangskurs und das zentrale Noteninstitut, das erst seit vier Jahren im Vollbesitze des alleinigen Notenemissionsrechtes war, wurde der Verpflichtung enthoben, die Banknoten in Metall einzulösen. Dagegen blieb die Zentralnotenbank verpflichtet, die gesetzliche Deckung der Noten in vollem Umfange aufrechtzuerhalten. Die Banknoten wurden demnach obligatorisches und definitives Geld; sie waren zugleich auch valutarisches Geld. Diese Massnahme hatte den Zweck, den ohnehin knappen Metallschatz der Nationalbank vor dem Zugriff des Publikums zu schützen²⁾.

Die letzte Juliwoche und die ersten Augustwochen des Jahres 1914 standen nämlich im Zeichen einer Geld- und Kreditkrise³⁾. Es machte sich ein vermehrtes Liquiditätsstreben geltend. Das verstärkte Hortungsbedürfnis manifestierte sich in einer Erhöhung der Kassenreserven, d. h. die Einkommensbezieher und Unternehmungen erhöhten diejenigen Geldbeträge, die nicht innerhalb einer Einkommens- oder Produktionsperiode zur Bestreitung der Ausgaben zu dienen bestimmt waren. Einen wichtigen Beweggrund für die Erhöhung der Geldbestände stellte das Vorsichts-

¹⁾ AS 30/333

²⁾ Die Nationalbank verlor in der letzten Juliwoche rund 17,5 Mill. Fr. an Gold und Silber. Die Metalldeckung sank in der gleichen Zeitspanne von 74,3 % auf 48,3 %. Der Kriegsschatz des Bundes von 10 Mill. Fr. in Goldmünzen wurde am 31. Juli der Nationalbank übergeben, um ihre Emissionskraft zu erweitern.

³⁾ Vgl. Ed. Kellenberger Das Münzwesen und seine Reform, Bern 1930. W. Petrzilka Die Wirkungen des Kriegsausbruchs auf das Geld- und Kreditwesen in der Schweiz 1914 und 1939/40, Diss. Zürich 1943.

motiv dar. Die thesaurierten Gelder verdankten ihre Existenz dem Bedürfnis des Publikums, eine Reserve für unvorhergesehene Geldausgaben greifbar zu haben. Die Höhe der Hortung war nach dem Charakter der einzelnen Wirtschaftssubjekte verschieden. Nach den Schätzungen Kellenbergers betrug das Maximum der Hortung in der Zeitspanne vom Kriegsausbruch bis Ende 1914 rund 300 Mill. Fr., was zusammen mit dem Wechselmoraorium und dem allgemeinen Rechtsstillstand zu einer ganz ausserordentlichen Verlangsamung der Umlaufgeschwindigkeit des Geldes führte¹⁾. Die Geldthesaurierung erfolgte übrigens nicht nur in Form von Stückgeld, sondern auch in Form von jederzeit abhebbaren Giro Guthaben. Es wurden vielfach Zeitdepositen in Kassenhaltungsdepositen umgewandelt. Die girale Kassenhaltung nahm also ebenfalls zu.

Die politischen Ereignisse des Jahres 1914 bewirkten somit ein starkes Missverhältnis zwischen der Soll-Geldmenge und der Ist-Geldmenge²⁾. Der Notenumlauf stieg in der Zeit vom 23. Juli bis 7. August 1914 um 162 Mill. auf 430 Mill. Fr. oder um rund 60 %. Die metallische Notendeckung erreichte am 5. August 1914 46,93 %. Die gesetzliche Mindestdeckung war also in greifbare Nähe gerückt. Das Wechselportefeuille der Nationalbank stieg in der gleichen Zeitspanne um 168 Mill. auf 262 Mill. Fr. oder um 180 %; die Lombardvorschüsse erhöhten sich um 130 %. Diese vermehrte Inanspruchnahme des Notenbankkredits hing vor allem damit zusammen, dass die Liquidität der Privatbanken bei Kriegsausbruch ausserordentlich gering war. Zahlreiche Bankinstitute sahen sich infolge erheblicher Abhebungen von Spar- und Depositengeldern gezwungen, die Zentralnotenbank um Unterstützung anzugehen und von ihr Notenausgabe zu verlangen³⁾. Diese durch Abhebung von Ersparnissen, durch verstärkte Liquiditätsvorliebe und Verbrauchsnéigung verursachte Aufblähung des Geldvolumens kann als indirekte oder induzierte Inflation bezeichnet werden, deren Kennzeichen eben darin liegt, dass das Verhalten der Geldschöpfungsstelle passiv ist.

Die knappen Gold- und Silberreserven erlaubten keine elastische Anpassung der Notenzirkulation an die erhöhten Verkehrs- und

1) Ed. Kellenberger Geldumlauf und Thesaurierung. Grundsätze der Notenbankpolitik, Zürich 1920, S. 164, 172/173, 230.

2) Unter Soll-Geldmenge versteht man jene Geldmenge, die bei gegebenen Umsatzmengen, Preisen und Zahlungssitten notwendig ist, um die Umsätze zu bewerkstelligen. Die Ist-Geldmenge ist die tatsächlich vorhandene Geldmenge, also unter Berücksichtigung des subjektiven Verhaltens des Publikums (Kassenhaltung usw.).

3) Nach Schätzungen Stampfli betrugen die Abhebungen von Spareinlagen im 3. Quartal 1914 35-40 Mill. Fr. A. Stampfli Die Abhebungen von Spargeldern in der Schweiz als wirtschaftliche Begleiterscheinung des Kriegsausbruches, Zeitschrift für schweizerische Statistik 50. Jg., 1914, S. 380 ff.

Hortungsbedürfnisse. Das Noteninstitut war gezwungen, eine restriktive Politik einzuschlagen. So wurden die Privatbanken mit Schreiben vom 2. August 1914 « eingeladen », « die Rückzahlungen an Privatpersonen auf 200 Fr. für Depotrechnungen und 50 Fr. für Sparrechnungen im einzelnen Falle zu beschränken »¹⁾. Dieses Zirkular, welches die Genehmigung der eidgenössischen Behörden besass, kam einem Moratorium für Bankguthaben gleich. Im Schlusssatze spielte die Nationalbank auf ihre wichtige diskontpolitische Waffe an. Der Eindämmung der Notenausgabe und damit der Aufrechterhaltung der gesetzlichen Mindestdeckung dienten auch die sukzessiven Erhöhungen des offiziellen Diskontsatzes von 3 ½ % auf 6 %, was allerdings die Angstnachfrage nicht wirksam einzuschränken vermochte²⁾.

Im Jahre 1939 kam es weder zu überstürzten Handlungen des Publikums noch zu währungspolitischen Neuerungen. Die Banknoten waren bereits in der Vorkriegszeit obligatorisches und definitives Geld. Dass in den letzten August- und in den ersten Septembertagen kein eigentlicher Run auf die Banken stattfand, liegt teilweise im Umstand begründet, dass sich die Wirtschaftssubjekte bereits in der Vorkriegszeit mit Zahlungsmitteln versorgt hatten. So erhöhte sich der Notenumlauf beim deutsch-tschechoslowakischen Konflikt im Jahre 1938, vom 7. bis 30. September, um 387 Mill. auf 1933 Mill. Fr. oder um 25 %³⁾. Ein wichtiger Unterschied gegenüber 1914 besteht eben darin, dass dem Kriegsausbruch eine relativ lange « Konfliktperiode » voranging. Ferner ist zu bedenken, dass die dreissiger Jahre im Zeichen einer enormen Ausdehnung des Stückgeld- und Giralgeldvolumens bei gleichzeitig sinkenden Preisen standen, eine Tatsache, die erkennen lässt, dass die Kas senhaltung ein gewaltiges Ausmass angenommen haben muss. Die Schweiz trat demnach mit einem aufgeblähten Geldumlauf in den zweiten Weltkrieg ein. Der Notenumlauf erhöhte sich im Zeitraum vom 15. August bis 2. September 1939, dem Tag der Generalmobilmachung der schweizerischen Armee, um 390 Mill. auf 2079 Mill. Fr. oder um 23 %⁴⁾. Die Golddeckung sank in der Zeitspanne vom 15. August bis 7. September von 146 % auf 117 %. Der beträchtliche Goldbestand der Nationalbank erlaubte mithin, im Gegensatz zu 1914, eine elastische Anpassung der Notenzirkulation an die Verkehrsbedürfnisse. Da die Erhöhung des Notenumlaufes durch eine entsprechende Senkung der täglich fälligen

1) Abgedruckt bei R. Just Die Geldinflation. Mit besonderer Berücksichtigung der Geldpolitik der Schweiz während des Weltkrieges, Jena 1921, S. 79/80.

2) 7. Geschäftsbericht der Schweizerischen Nationalbank 1914, S. 8.

3) 32. Geschäftsbericht der Schweizerischen Nationalbank 1939, S. 15.

4) Bei einem Vergleich mit 1914 ist zu bedenken, dass damals der Geldumlauf mit einem Schlage « entgolddet » wurde.

Verbindlichkeiten kompensiert wurde, blieb die metallische Deckung des Notenbankgeldes (Noten plus täglich fällige Verbindlichkeiten) unverändert. Die nicht von den Banken verwalteten Geldbestände nahmen also zu. Diese Rückbildung der bankmässigen Konzentration der Kassenreserven führte notwendig zu einer Verlangsamung der Umlaufgeschwindigkeit beim Stückgeld. Das Inlandportefeuille der Notenbank erhöhte sich um 22 Mill. auf 62 Mill. Fr. oder um 47 %. Diese relativ geringe Beanspruchung des Kredits der Notenbank durch Diskonteinreichungen oder durch Benützung des Lombardkredits ist auf die hohe Liquidität der Privatbanken zurückzuführen. Es gelang ihnen, die Geldrückzüge ihrer Kundschaft aus eigenen Mitteln zu decken¹⁾. Bei der Betrachtung des Anstiegs des Wechselportefeuilles seit Mitte 1939 ist zu berücksichtigen, dass die Nationalbank eine grosse Zahl von Pflichtlagerwechseln diskontierte²⁾.

Das Noteninstitut war im Jahre 1939 nicht genötigt, restriktive Massnahmen zu ergreifen. So konnte von einer allgemeinen Beschränkung der Abhebungsmöglichkeiten abgesehen werden. Es genügte, dass einige Privatbanken von ihrer reglementarischen Beschränkung in der Auszahlung von Spar- und Depositengeldern Gebrauch machten. Die Bankrate blieb unverändert auf dem Ende 1936 erreichten Stande (1 ½ %). Eine restriktive Politik musste auch dann nicht betrieben werden, als nach Beendigung der « drôle de guerre » im Mai 1940 eine vermehrte Nachfrage nach Zahlungsmitteln einsetzte³⁾.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen zur geld- und währungspolitischen Ausgangslage in den Jahren 1914 und 1939 wollen wir zur Betrachtung der Entwicklung der Geldmenge übergehen. Dabei ist zu bedenken, dass für die Jahre 1914-1918 kaum ein befriedigendes Bild über die Entwicklung der Umlaufmittelmenge vermittelt werden kann. Dies hängt einmal damit zusammen, dass der Umfang der im Inland zirkulierenden Unionsmünzen unbekannt ist. Andererseits ging, wie bereits erwähnt, der Kontraktion des Metallgeldumlaufes eine Ausdehnung des Kreditgeldumlaufes parallel, so dass der Nettozuwachs nicht genau ermittelt werden kann. Diese Tatsache steht auch einer Berechnung der Gesamtgeldmenge

¹⁾ Im Verhältnis zum Bestande an Kreditoren-, Spar- und Depositenguthaben machten die Abhebungen bei den Kantonal- und Grossbanken im August 1939 2,74 % aus.

²⁾ Vgl. 1. Vollmachtenbericht vom 21. November 1939, S. 35 und 2. Vollmachtenbericht vom 10. Mai 1940, S. 30.

³⁾ Das Jahr 1940 wies in mancher Hinsicht mehr Merkmale eines Kriegsausbruchs auf als das Jahr 1939. So betrugen die Geldabhebungen bei den 43 zur Einreichung von Zwischenbilanzen verpflichteten Bankinstituten im Monat Mai 1940 allein 270 Mill. Fr., gegen 189 Mill. Fr. im August 1939. Vgl. 33. Geschäftsbericht der Schweizerischen Nationalbank 1940, S. 16.

im Wege. Alle Versuche, den damaligen schweizerischen Geldbestand zahlenmässig zu erfassen, bleiben unzuverlässig. Zu Vergleichszwecken werden in der folgenden Tabelle die entsprechenden Zahlen der Jahre 1939 - 1945 herbeigezogen.

Geldumlauf am Jahresende in Mill. Fr.

	Metallgeld ¹⁾		Papiergeld ²⁾		Giralgeld ³⁾	
	Fr.	Index	Fr.	Index	Fr.	Index
1913	235	100	314	100	1197	100
1914	259	110	464	148	1267	106
1915	278	118	502	160	1568	131
1916	286	122	561	179	1975	164
1917	286	122	710	226	2377	198
1918	287	122	996	317	2864	238
1919	288	123	1047	333	3069	256
1920	300	128	1039	330	3187	265
1938	227	100	1751	100	3069	100
1939	245	108	2050	117	3096	101
1940	260	115	2273	130	3414	111
1941	263	116	2337	133	3659	119
1942	268	118	2637	151	3921	128
1943	280	123	3049	174	4218	137
1944	295	130	3548	203	4577	149
1945	304	134	3835	219	5094	166

1) 1913 - 1920: Gold-, Silber-, Nickel- und Kupfermünzen schweizerischen Gepräges. Es wurde bereits erwähnt, dass der Goldmünzenumlauf stark zusammenschrankte. Aus der Münzenquete von 1920 geht hervor, dass von den erfassten Talern 62,3 % französisches, 19,7 % italienisches, 12,7 % belgisches, 4,8 % schweizerisches und 0,5 % griechisches Gepräge hatten. Die Silberscheidmünzen stammten zu 50,4 % aus Frankreich, zu 41,9 % aus der Schweiz und zu 7,7 % aus Belgien. Vgl. Die Ergebnisse der schweizerischen Münzenquete vom 25. Februar 1920, Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft 56. Jg., 1920, S. 137 ff. Nach Schätzungen Jabergs betrug der Metallgeldumlauf Ende 1918 150 bis 170 Mill. Fr. Vgl. P. Jaberg Das Währungs- und Münzproblem in der Schweiz, Zürich 1920, S. 24.

1938 - 1945: Scheidegeldumlauf.

Die Umlaufsziffern wurden den entsprechenden Jahrgängen des Statistischen Jahrbuches der Schweiz entnommen.

2) 1914 - 1920 sind in diesen Ziffern drei Papiergeldsorten enthalten: Bundeskassenscheine, Darlehenskassenscheine und Noten der Nationalbank. Im ersten Weltkrieg lief also sowohl Staatspapier- als auch Bankpapiergeld um. Quelle: Le système monétaire de la Suisse. Etude documentaire, Lausanne 1925 (Publications du Bureau de statistique de la Banque nationale suisse, 4e fascicule), S. 89.

1938 - 1945: Noten der Schweizerischen Nationalbank. Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1945, S. 262.

3) Posten « Checkrechnungen und Kreditoren auf Sicht » der Schweiz. Bankstatistik plus Sichtguthaben des Postchecks. Quellen: Sichtgelder bei den Privatbanken: Statistisches Handbuch des schweizerischen Geld- und Kapitalmarktes, Zürich 1944, S. 158; Das schweizerische Bankwesen im Jahre 1946, S. 80. Sichtguthaben bei der Post: Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1936, S. 214 und 1945, S. 254.

Zu den hervorstechendsten Merkmalen der Geldbewegung während des ersten Weltkrieges gehört die starke Vermehrung der Papiergeldmenge. Das Papiergeldvolumen hat sich zwischen 1913 und 1918 mehr als verdreifacht. Dabei muss allerdings wieder daran erinnert werden, dass der Papiergeldumlauf zum Teil an die Stelle des reduzierten Goldumlaufes trat. Ein legitimer Mehrbedarf an Stückgeld bestand auch durch den Uebergang zur Barzahlung und durch die Soldauszahlungen an die Wehrmänner. In beiden Weltkriegen flossen erhebliche Notenbeträge ins Ausland¹⁾. Unter der Annahme, dass alle Goldmünzen bis 1918 aus dem Verkehr verschwunden waren²⁾, kann gesagt werden, dass sich die nationale Stückgeldmenge im Laufe des ersten Weltkrieges ungefähr verdoppelt hat³⁾. Dies dürfte die unterste Grenze sein. Zwischen 1938 und 1945 trat ebenfalls eine Verdoppelung der Stückgeldmenge ein. Die Sichtdepositen, deren Geldnatur zur Zeit des ersten Weltkrieges noch wenig erkannt war, vermehrten sich zwischen 1913 und 1918 um 140 %. Die Vermehrung der Kassenhaltungsguthaben ist hauptsächlich auf die durch Abbau der Warenlager freigewordenen Betriebskapitalien sowie auf die Repatriierung von Auslandskapitalien und den Zufluss von Fluchtgeldern zurückzuführen. Ferner spielten die Kriegsgewinne eine beträchtliche Rolle⁴⁾. Schliesslich stand der Index der Gesamtgeldmenge (Stückgeld plus Giralgeld) im Jahre 1918 auf ungefähr 220 (1913 = 100), im Jahre 1945 auf ca. 180 (1938 = 100).

Die Mobilisationskosten von 1914-1918 wurden zu 32 % durch Steuern und zu 68 % durch Anleihen gedeckt. Unter den Anleihen figurieren nun aber auch jene Geldbeträge, die sich der Bund durch die Beanspruchung der Notenbank verschaffte, indem er der Nationalbank Schatzwechsel zur Diskontierung einreichte⁵⁾. Durch die Einreichung von Reskriptionen bei der Schweizerischen Nationalbank wurde der Grundsatz der bankmässigen Notenausgabe, der eine gewisse Parallelität zwischen der nominalen und der

¹⁾ Am. 31. Mai 1918 wurde ein Banknotenausfuhrverbot erlassen. AS 34/583.

²⁾ Der Goldmünzenumlauf wurde im Jahre 1918 auf 10 bis 20 Mill. Fr. geschätzt. P. Jaberg, a.a.O., S. 24.

³⁾ in Mill. Fr.	1913	1918
Metallgeld	235	84
Papiergeld	314	996
Stückgeld	549	1080

P. Jaberg, a.a.O., S. 24, schätzt den Stückgeldumlauf des Jahres 1918 auf 1146-1166 Mill. Fr. In der Münzenquete vom 25. Februar 1920 wird ebenfalls die Vermutung ausgesprochen, die Stückgeldmenge habe sich im Laufe des ersten Weltkrieges ungefähr verdoppelt.

⁴⁾ Vgl. Das schweizerische Bankwesen im Jahre 1917, Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft 54. Jg., 1918, S. 454.

⁵⁾ Vgl. 12. Neutralitätsbericht vom 23. Mai 1919, B.Bl. 1919/III/150.

realen Seite der Wirtschaft verbürgt, wenigstens teilweise durchbrochen. Aus der nachstehenden Zusammenstellung geht hervor, dass die Diskontierung kurzfristiger Schatzwechsel einen beachtlichen Umfang annahm.

Reskriptionen des Bundes und der Bundesbahnen ¹⁾

	in Umlauf	in Mill. Fr. am Jahresende im Portefeuille der SNB	im offenen Markt
1914	59	58	1
1915	111	75	36
1916	257	123	134
1917	382	233	149
1918	492	312	180
1919	538	301	237
1920	559	280	279

Die Nationalbank hat in wechselndem Umfange Reskriptionen an private Banken abgegeben. Der Zweck dieser Rückdiskontierung von Schatzwechseln auf dem offenen Markte war die Herbeiführung einer gewissen Geldmengenrestriktion. Das war die einzige Offenmarktoperation des Noteninstituts. Im Gegensatz zur Diskontpolitik konnte durch Abstossen von Reskriptionen unmittelbar auf die Umlaufsmittelmenge eingewirkt werden. Diese geldmarktpolitische Intervention trug somit nicht einen präventiven, sondern einen repressiven Charakter. Die offene Marktpolitik war allerdings nicht immer von Erfolg begleitet, weil die Kreditbanken den Gegenwert der diskontierten Bundesreskriptionen oft ab Girokonto leisteten. In diesem Falle trat also keine Restriktion des Notenumlaufes ein.

Diese Art der Ausgabendeckung übte bestimmt einen gewissen inflatorischen Einfluss aus. Die auf diese Weise in Umlauf gekommenen Zahlungsmittel lösten sich unmittelbar beim Staat oder bei seinen Lieferanten in Einkommen auf ²⁾. In der Nachkriegszeit wurde der deflatorische Preisdruck durch die Rückzahlung der Reskriptionsvorschüsse verstärkt.

Es ist in diesem Zusammenhang interessant, noch kurz einen Blick auf das Verhältnis zwischen Bundesverwaltung und Nationalbank in den Jahren 1939 - 1945 zu werfen. Durch die Erfahrungen

¹⁾ Die Schweizerische Nationalbank 1907 - 1932 (Jubiläumsschrift), Zürich 1932, Tab. 11, S. 469.

²⁾ Die inflatorische Wirkung der Reskriptionsvorschüsse wurde zwar häufig bestritten. Vgl. O. Merz Die Kreditoperationen des Bundes von 1914 bis 1922. Diss. Zürich 1925. R. Welti Die kurzfristigen Vorschüsse der Nationalbank an den Bund während des Weltkrieges und in der Nachkriegszeit, Diss. Zürich 1932.

des ersten Weltkrieges gewitzigt wurde nämlich auf eine starke und dauernde Beanspruchung des Notenbankkredits verzichtet.

Reskriptionen in Millionen Franken

	Jahres- ¹⁾ mittel	Jahres- ²⁾ ende		Jahres- mittel	Jahres- ende
1939	64,8	46,4	1943	61,2	0,4
1940	143,1	149,3	1944	20,0	—
1941	63,9	4,4	1945	112,8	39,9
1942	25,4	85,3	1946	6,4	14,5

Die Reskriptionsvorschüsse der Nationalbank erreichten somit nie ein grosses Ausmass. Sie waren ausserdem nur vorübergehender Natur. Die Inanspruchnahme des kurzfristigen Notenbankkredits erfolgte zum Zwecke des zeitlichen Zahlungsausgleichs. Ein zeitlicher Ausgleich mittels Kreditbeanspruchung wird eben dann erforderlich, wenn die Ausgaben kontinuierlich und die Einnahmen diskontinuierlich fliessen und kein « eiserner Kassenbestand » zur Verfügung steht. Die Reskriptionsvorschüsse des zweiten Weltkrieges hatten den Charakter eines Ueberbrückungskredits. Sie dienten der Vorfinanzierung, bis die erforderlichen Gelder auf dem mittel- oder langfristigen Markte beschafft werden konnten.

Ergänzend ist noch nachzutragen, dass nach Ausbruch des ersten Weltkrieges verschiedene notleidende Industrien Finanzwechsel, die rein äusserlich von den Warenwechseln nicht zu unterscheiden sind, zum Diskont einreichten. Im Wechselportefeuille der Notenbank fand somit eine Strukturänderung in dem Sinne statt, dass die Papiere, welche keine gleichgerichtete Verschiebung des Geld- und Warenvolumens verbürgen (Reskriptionen und Finanzwechsel), immer stärker in den Vordergrund traten.

Als zweite wichtige Geldquelle während des ersten Weltkrieges ist der erhebliche Metallzufluss zu erwähnen. Mit dem Zustrom von Währungsmetall ging eine ständige Geldschöpfung parallel.

¹⁾ 39. Geschäftsbericht der Schweizerischen Nationalbank 1946, S. 50.

²⁾ Monatsbericht der Schweizerischen Nationalbank 1943, Nr. 12, S. 10 und 1947, Nr. 10, S. 12.

Metallbestand der Schweiz. Nationalbank¹⁾

	Jahresdurchschnitte in Mill. Fr.		
	Gold	Silber²⁾	Total
1913	170,5	23,1	193,6
1914	195,1	17,2	212,3
1915	241,5	47,8	289,3
1916	271,5	54,0	325,5
1917	344,6	52,7	397,3
1918	377,1	55,3	432,4
1919	451,5	54,8	516,3
1920	534,2	93,0	627,2

Der Metallbestand der Notenbank hat sich somit zwischen 1913 und 1918 um rund 120 % vermehrt. Schätzungsweise 100 Mill. Fr. stammten aus dem nationalen Goldmünzenumlauf³⁾. Von entscheidender Bedeutung war aber der vor allem in Form von fremden Goldmünzen erfolgende Goldzustrom. Dieser entsprang hauptsächlich zwei Quellen. Grosse Teile der Produktivkräfte der kriegsführenden Länder wurden für die Erzeugung von Kriegsmaterial absorbiert. Diese Tatsache bewirkte eine Verminderung ihrer Exportkapazität. Gleichzeitig schwoll aber der Importbedarf der Kriegsführenden gewaltig an. Das Ergebnis dieser veränderten Austauschmöglichkeiten war, dass gleichzeitig Zahlungsbilanzungleichgewichte im negativen und im positiven Sinne entstanden. Während bei den kriegsführenden Ländern eine starke Passivierung der Einkommensbilanz eintrat, wies die auswärtige Leistungsbilanz der lieferfähigen neutralen Staaten wie der Schweiz zunehmende Aktivüberschüsse auf. Konnte oder wollte das Defizitland seinen Passivsaldo nicht durch entsprechenden Kapitalimport ausgleichen, so musste es notwendig zum Goldexport schreiten, der im Empfangsland zu einer Ausweitung des Banknotenumlaufes führte. Die der Schweiz zufließenden Goldbestände stammten namentlich aus den Zentralstaaten. Die Preiswirkung dieses Goldzuflusses wurde nicht immer und überall erkannt⁴⁾.

Eine zweite Goldquelle bildete die Repatriierung schweizerischer Auslandskapitalien und die durch das verstärkte Sicherheitsgefälle ausgelöste Kapitalflucht nach der Schweiz.

Die Schweiz war auch während des zweiten Weltkrieges das Ziel eines ständig sich erneuernden Goldzuflusses. Dabei waren im

¹⁾ Die Schweizerische Nationalbank 1907-1932, a.a.O., Tab. 4, S. 462.

²⁾ Das Silber bildete bis zum 31. März 1930 einen gesetzlichen Teil des Metallbestandes.

³⁾ W. Schwegler Die Bilanz der Schweizerischen Nationalbank 1907-1925, Diss. Lausanne 1927, S. 219.

⁴⁾ Vgl. Ed. Kellenberger Kapitalexport und Zahlungsbilanz, Bd. I, Bern 1939, S. 79 ff.

wesentlichen die gleichen Gründe wie in den Jahren 1914/18 massgebend: Aktivüberschüsse der auswärtigen Ertragsbilanz verbunden mit Kapitalimporten. Wiederum durch die Erfahrungen des ersten Weltkrieges gewitzigt war die innere Währungspolitik bestrebt, die inländische Geldzirkulation vor den vollen Auswirkungen des ausländischen Goldangebotes zu schützen. Diese Abschirmung erfolgte hauptsächlich durch Goldsterilisierung. Der Bund erklärte sich bereit, einen Teil des aus Exporterlösen und aus nicht-kommerziellen Zahlungen stammenden Goldzuflusses auf seine eigene Rechnung zu übernehmen ¹⁾. Der Goldankauf durch den Bund erfolgte mit Anleihegeldern, also mit Geldern, die sich bereits im Kreislauf befanden. Damit wurde also einer Zunahme des Notenbankgeldes entgegengewirkt. Diesen Sterilisierungsmassnahmen ist es in erster Linie zu verdanken, dass das Notenbankgeld (Noten plus Sichtguthaben bei der Nationalbank) sich zwischen 1938 und 1945, trotz Verdoppelung des schweizerischen Goldbestandes, nur um rund 40 % vermehrte ²⁾.

Zum Schlusse ist noch festzuhalten, dass auch die Münzwanderungen während des ersten Weltkrieges zu einer gewissen Expansion der inländischen Geldmenge führten. Der Uebergang der Münzalliierten zur Papierwährung bedeutete eine Loslösung der Wechselkursschwankungen von den sie begrenzenden Goldpunkten, d.h. einen Uebergang zu schwebenden Wechselkursen. Die Münzwanderungen wurden also durch die Differenz zwischen dem Wechselkursstand und der Parität, dem sog. synchartalen Agio, ausgelöst. Dieses Phänomen der Münzwanderungen spielte namentlich zwischen der Schweiz und Frankreich eine wichtige Rolle. In einer ersten Phase, die bis April 1915 dauerte, führte der überparitätische Kurs des französischen Frankens in der Schweiz zu einer Silberdrainage ³⁾. Eine zweite Phase wurde im Mai 1915 durch das endgültige Absinken des französischen Frankens unter die Parität eingeleitet. Diese veränderte Kursentwicklung löste nun eine Münzwanderung in umgekehrter Richtung aus, die ebenfalls inflatorische Wirkungen zeitigte ⁴⁾.

Aus der Tabelle auf Seite 27 geht hervor, dass der Giralgeld-

¹⁾ Vgl. 39. Geschäftsbericht der Schweizerischen Nationalbank 1946, S. 13. 34. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die gemäss Bundesbeschluss vom 14. Okt. 1933 erlassenen wirtschaftlichen Massnahmen gegenüber dem Ausland, vom 25. Februar 1947, B.Bl. 1947/I/803 ff.

²⁾ Vgl. kombinierter Goldbestand des Bundes und der Nationalbank: Monatsbericht der Schweizerischen Nationalbank 1947, Nr. 12, S. 12/13.

³⁾ Am 13. März 1915 erliess der BR einen BRB betr. Verbot des Agiohandels mit Gold- und Silbermünzen, AS 31/73.

⁴⁾ E. Egner Der Lateinische Münzbund seit dem Weltkriege, Leipzig 1925, S. 52. Vgl. ferner Botschaft des BR an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über das Münzwesen, vom 3. Juli 1930, B.Bl. 1930/II/4.

bestand während des ersten Weltkrieges wesentlich stärker zunahm als im zweiten. Es ist nun aber unwahrscheinlich, dass die blosse Tatsache der Vermehrung der Giro Guthaben zu einer entsprechenden Vermehrung der Kaufkraftsumme führt. Als zusätzliches Buchgeld muss grundsätzlich die Vermehrung der Sicht Guthaben über die Vermehrung der Kassenbestände hinaus betrachtet werden. Bei den Kreditbanken, der bedeutendsten Depositengeldquelle, ergibt sich dann folgendes Bild.

Zusätzliches Bankgeld

	Mill. Fr.	Index		Mill. Fr.	Index
1913	1057	100	1938	865	100
1914	1085	102	1939	1736	201
1915	1351	127	1940	1682	193
1916	1705	161	1941	2097	242
1917	2060	194	1942	2063	238
1918	2418	228	1943	2293	266
1919	2665	251	1944	2811	325
1920	2755	260	1945	3301	382

Zieht man also vom Betrage der Sicht Guthaben die jeweilige Kassenhaltung der Banken ab, so gelangt man zu einem von der Tabelle der Seite 27 abweichenden Ergebnis: Während des ersten Weltkrieges blieb die effektive Bankgeldvermehrung hinter derjenigen der Jahre 1939-1945 zurück. Diese unterschiedliche Ausweitung des Buchgeldbestandes steht im engsten Zusammenhang mit der Art der « Mobilisationsfinanzierung ». Im zweiten Weltkrieg bildete die vermehrte Kreditgewährung der Privatbanken die Hauptquelle der Vermehrung des Geldbestandes. Im ersten Weltkrieg wandte sich dagegen der Bund direkt an die Notenbank und bewirkte dadurch eine Expansion des Stückgeldumlaufes.

2. Umlaufgeschwindigkeit

In der Einleitung wurde festgestellt, dass sich der Lebenskostenindex in der Zeit von 1914-1918 ungefähr verdoppelt hat. Es ist ferner darauf hingewiesen worden, dass vermutlich auch von einer Verdoppelung der nationalen Stückgeldmenge gesprochen werden kann. Diese Uebereinstimmung zwischen der relativen Geldvermehrung und der Verschiebung des Preisstandes der Konsumgüter scheint auf den ersten Blick der naiven Quantitätstheorie, welche behauptet, dass sich Geldmenge und Preise direkt proportional verhalten, recht zu geben. Nun ist aber zu bedenken, dass diese Parallelität zwischen Geld- und Preisbewegung auf zwei wichtigen Voraussetzungen beruht, die im Kriege keineswegs gegeben sind. Eine Parallelbewegung hätte sich nur dann ergeben können, wenn

erstens das Warenvolumen und zweitens die Umlaufgeschwindigkeit des Geldes unverändert geblieben wären. Wie noch zu zeigen sein wird, ging das Handelsvolumen zurück, wodurch die auf die Produkteinheit entfallende Anzahl Geldeinheiten und damit die Preissteigerungstendenz erhöht wurde. Die aus der Gegenüberstellung der Geld- und Preiskurve ableitbare Parallelität zwischen der monetären Expansion und dem Preisanstieg ist also irreleitend. Ferner soll in folgendem gezeigt werden, dass sich auch die Umlaufgeschwindigkeit des Geldes und damit die aktive Geldmenge verändert hat.

Bis jetzt war nämlich nur vom Faktor G der Fisherschen Verkehrsgleichung die Rede. Der Faktor U blieb bisher unberücksichtigt. Der Quantitätsgleichung zufolge ist nun aber — *ceteris paribus* — das Preisniveau nicht der Geldmenge schlechthin, sondern der Geldmenge, multipliziert mit der Umlaufgeschwindigkeit des Geldes, proportional. Um die Preiswirkung der Geldvermehrung abschätzen zu können, muss also versucht werden, gewisse Anhaltspunkte über die Veränderungen der aktiven, preisbestimmenden Geldmenge zu erhalten.

Die wichtigsten Bestimmungsgründe der Umlaufgeschwindigkeit des Geldes sind der Grad der Synchronisierung von Einnahmen und Ausgaben und das Kassenhaltungsbedürfnis der Wirtschaftssubjekte¹⁾. Es darf wohl angenommen werden, dass während des Krieges keine Verschlechterung der Synchronisierung von Einnahmen und Ausgaben (z. B. eine Verlängerung der Einkommensperioden) eintrat. Für die kriegsbedingte Veränderung der Umlaufgeschwindigkeit des Geldes war also vermutlich nicht dieser objektive Faktor, sondern die aus subjektiven Beweggründen heraus erfolgende und die durch die Kriegswirtschaftspolitik bewirkte Erhöhung der brachliegenden Geldbestände massgebend²⁾.

Es ist äusserst schwierig empirische Anhaltspunkte über die Veränderung der Umlaufgeschwindigkeit des Geldes zu gewinnen. Die Kreislaufgeschwindigkeit, d. h. die Anzahl Male, in der das Geld den Einkommenskreislauf innerhalb einer Wirtschaftsperiode durchläuft, ist einer zahlenmässigen Erfassung zugänglicher. Für die Periode 1914/18 fehlen aber jegliche Angaben über die Bewegung des nominalen Volkseinkommens. Die Frage nach der Entwicklung der Umlaufgeschwindigkeit des Geldes kann aber

1) F. Lutz Ueber die Umlaufgeschwindigkeit des Geldes, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik Bd. 144, 1936, S. 385 ff. Lutz versteht unter Synchronisierung, « dass Einnahmen und Ausgaben gleichzeitig und in gleicher Höhe entstehen ». Die Synchronisierung ist also um so unvollständiger, je grösser die Zeitfraktionen zwischen Einnahmen und Ausgaben sind.

2) Die Zunahme der Hortung kommt z. B. in der Stückelung des Notenumlaufs zum Ausdruck. So stieg der Anteil der Tausendernoten am gesamten Notenumlauf von 5,17 % im Jahre 1913 auf 13,09 % im Jahre 1918.

anhand der Nationalbank-Giroumsätze wenigstens für einen Teil des Geldes beantwortet werden. Die durchschnittliche Belassung der einbezahlten Beträge auf dem Girokonto der Nationalbank und die aus Gesamtumsatzvolumen und durchschnittlicher Grösse der Guthaben berechnete Umsatzgeschwindigkeit veränderten sich während des ersten Weltkrieges wie folgt.

	Durchschnittliche Ruhezeit in Tagen	Umsatzgeschwindigkeit ¹⁾
1913	0,6	1190
1914	1,4	505
1915	1,7	430
1916	2,5	284
1917	2,0	357
1918	1,3	535
1919	1,2	590
1920	1,3	537

Während des ersten Weltkrieges trat also eine beträchtliche Verlangsamung der Umsatzgeschwindigkeit ein. Wurden die Girogelder im Durchschnitt der Jahre 1909/13 rund 0,7 Tage auf dem Konto belassen, so betrug die Ruhezeit im Jahre 1918 1,3 Tage. Dieser Rückgang der Ausnutzungsintensität des Giralgeldes ist teilweise, wie bereits erwähnt, darauf zurückzuführen, dass nicht nur ein Teil des Stückgeldes, sondern auch ein beträchtlicher Betrag der angesammelten Kassendepositen ausschliesslich Thesaurierungszwecken diente. Es kann somit gesagt werden, dass sich die Umlaufszeit der Nationalbank-Girogelder rund verdoppelt bzw. die Umsatzgeschwindigkeit ungefähr halbiert hat.

Recht bemerkenswert ist schliesslich die Tatsache, dass die Umsatzgeschwindigkeit bis 1916 abnahm, um sich dann in der ausgesprochenen Preissteigerungsperiode von 1917 bis 1918 wieder wesentlich zu beschleunigen. Sofern diese Beschleunigung der Umschlaggeschwindigkeit keine isolierte Erscheinung war, so darf der Schluss gezogen werden, dass im Jahre 1917 eine zweite Phase des Inflationsprozesses eingeleitet wurde: ein Uebergang zur sekundären Inflation ²⁾. Wird ein weiteres Steigen bereits steigender Preise erwartet, so suchen Produzenten und Konsumenten diesen Preiserhöhungen zuvorzukommen, indem sie sowohl die nachgefragte Gütermenge als auch den Nachfragepreis steigern. La hausse amène la hausse! Dieser antizipierenden Nachfrageerhöhung dient, ausser der Geldschöpfung, die Reduktion der Kassenreserven und die Auflösung von Horten, was, wie wir bereits festgestellt haben, zu einer Beschleunigung der Umlaufgeschwindigkeit des Geldes führt. Die Erhöhung der Umlaufgeschwindigkeit ist identisch mit

¹⁾ Gesamtumsätze dividiert durch die durchschnittliche Grösse der Guthaben.

²⁾ W.A. Jöhr Inflation und Rationierung, a.a.O., S. 56 ff.

einer Expansion der aktiven Geldmenge. Eine solche, durch antizipierende Nachfrageerhöhung ausgelöste Erweiterung des Geldvolumens bezeichnet Jöhr als «preisinduzierte Kreislaufveränderung»¹⁾. In allen Fällen, in denen ein weiteres Steigen bereits steigender Preise erwartet wird, kann es zu einer anormalen Nachfragerreaktion kommen: die Preise steigen und die Nachfrage steigt weiter. Die Erwartung weiterer gleichgerichteter Preisveränderungen kann also zu einer negativen Nachfrageelastizität führen. Es wird im weiteren Verlauf dieser Arbeit noch gezeigt werden, dass die Wirtschaftssubjekte seit Ende 1916 tatsächlich in einem gewissen Umfange versucht haben, die Wirkungen der primären Inflation vorwegzunehmen. Dies war infolge fehlender oder mangelhafter Lenkung des reproduktiven und des letzten Verbrauchs möglich. Infolge besserer Preisbeherrschung während des zweiten Weltkrieges erfuhr die Preiserwartung in den Jahren 1939-1945 nicht so starke Veränderungen.

Es ist ausserordentlich schwierig zu sagen, wie stark die Umlaufverlangsamung beim Stückgeld war. Es steht nur fest, dass die freiwillige und erzwungene Geldthesaurierung ebenfalls zu einer empfindlichen Senkung der Effizienz des Stückgeldes geführt hat. Auf Grund verschiedener Ueberlegungen²⁾ darf wohl angenommen werden, dass die Verlangsamung der Umlaufgeschwindigkeit beim Stückgeld geringer war als beim Buchgeld. Unter der Annahme — die im Rahmen einer Sonderuntersuchung noch geprüft werden müsste —, dass die Verlangsamung der Umlaufgeschwindigkeit beim Stückgeld nur halb so stark war wie beim Buchgeld, ergibt sich, dass die aktive Stückgeldmenge im Jahre 1918 rund 60 % über dem Vorkriegsniveau stand. Die in den Jahren 1914-1918 eingetretene Geldvermehrung wurde weiter oben auf mindestens 100 % geschätzt. Das verstärkte Liquiditätsstreben führte somit zu einer beträchtlichen «Geldresorption». Die Abnahme der Umlaufgeschwindigkeit des Geldes bewirkte eine Verminderung der nominellen effektiven Gesamtnachfrage. Nehmen wir weiter mit Kellenberger an³⁾, dass sich das Konsumgüter-

1) W.A. Jöhr Die Nachkriegsdeflation, a.a.O., S. 23. Vgl. auch E. von Mickwitz Kassenhaltung und Preisniveau, Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik Bd. 62, 1929, S. 555 ff.

2) Die Umsatzgeschwindigkeit des Giralgeldes beträgt erfahrungsgemäss ein Mehrfaches der U des Stückgeldes. Die Umsatzgeschwindigkeit ist um so grösser, je mehr die girale Zahlungsweise auf die Produktions- und Vermögenssphäre beschränkt bleibt. Dies ist gerade in der Schweiz der Fall. Ferner nehmen die Giro Guthaben bei der Nationalbank eine Sonderstellung ein. Da sie nicht verzinslich sind, weisen sie in der Regel eine relativ grosse Umsatzgeschwindigkeit auf. Die Marge für Veränderungen der Umsatzgeschwindigkeit ist also viel grösser als beim Stückgeld. Die Verlangsamung der U beim Stückgeld dürfte auch deshalb geringer gewesen sein, weil hier die Geldvermehrung kleiner war.

3) Teuerung und Nationalbank, Der Bund Nr. 93 vom 2. März, Nr. 94 vom 3. März und Nr. 96 vom 5. März 1918.

angebot während des ersten Weltkrieges um höchstens 20 % verminderte, so gelangen wir zu der in der Einleitung festgestellten 100 %igen Erhöhung der Lebenshaltungskosten. Es kann mithin festgehalten werden, dass die Verlangsamung der Umlaufgeschwindigkeit des Geldes vermutlich gerade zu einer Kompensation der durch Schrumpfung des Warenvolumens verursachten relativen Inflation führte. Deshalb die auffallende Parallelität zwischen Geldvermehrung und Preisauftrieb! In diesem Zusammenhang muss noch kurz erwähnt werden, dass die Geldmengenexpansion z. T. auf die realen Kostensteigerungen zurückgeführt werden muss¹⁾.

Die Wirksamkeit des Geldes ist übrigens auch während des zweiten Weltkrieges gesunken. So sank z.B. die Kreislaufgeschwindigkeit von 4,14 im Jahre 1938 auf 2,98 im Jahre 1944. Die Verlangsamung der Umsatzgeschwindigkeit des Giralgeldes war wesentlich kleiner als im ersten Weltkrieg. Die durchschnittliche Belassung der einbezahlten Beträge auf Girokonto der Nationalbank betrug im Jahre 1938 30 Tage (gegenüber 0,6 Tagen im Jahre 1913!). Diese geringere Ausnützungsintensität des Geldes hängt wieder z.T. damit zusammen, dass die Schweiz mit einem übermässig aufgeblähten Geldumlauf in den zweiten Weltkrieg eintrat. Vor 1914 war dagegen die Geldversorgung im allgemeinen so knapp, dass die Marge für eine Beschleunigung der Umlaufgeschwindigkeit des Geldes ausserordentlich klein war. Aus diesem Grunde konnte ein erhöhter Geldbedarf nur mittels zusätzlicher notaler und giraler Geldschöpfung erfolgen. Es ist ferner zu bedenken, dass dem ersten Weltkrieg eine Periode des konjunkturellen Aufschwungs, dem zweiten Weltkrieg dagegen eine Reihe von Depressionsjahren vorausgingen. Dies ist deshalb für die Entwicklung der Zirkulationsgeschwindigkeit des Geldes von Bedeutung, weil sie sich mit den Konjunkturschwankungen zu verändern pflegt.

Bei der für beide Weltkriege festgestellten Verminderung der Umlaufgeschwindigkeit des Geldes waren z.T. die gleichen, z.T. aber auch verschiedene Gründe massgebend. Die sinkende Effizienz des Geldes während der Jahre 1914/18 kann vielleicht als mehrheitlich psychologisch bedingt, diejenige des zweiten Weltkrieges als eher interventionsbedingt bezeichnet werden. Wie bereits erwähnt, nahm der Hortungsbedarf während des ersten Weltkrieges einen ausserordentlichen Umfang an. Wie im zweiten Weltkrieg spielte dabei neben dem Motiv der Kriegsvorsorge und der Liquidhaltung auch das Motiv der Steuerflucht eine wichtige Rolle²⁾. Die völlig unsystematische Kriegswirtschaftspolitik übte

¹⁾ Vgl. S. 49 ff.

²⁾ Vgl. 12. Neutralitätsbericht vom 23. Mai 1919, B.Bl 1919/III/148.

Die wachsende Steuerlast und die geringe Verzinsung der Anlagemöglichkeiten dürften dazu geführt haben, dass die steuerbedingte Notenhortung im zweiten Weltkrieg bedeutend grösser war als im ersten.

kaum einen ausschlaggebenden Einfluss auf die Entwicklung der Umlaufgeschwindigkeit des Geldes aus. Damit soll allerdings nicht gelegnet werden, dass z.B. die direkte Preispolitik auf die Zirkulationsgeschwindigkeit des Geldes einwirkte. Infolge der künstlichen Niedrighaltung der Preise entstand ein relativer Kaufkraftüberschuss, der eine Erhöhung der inaktiven Geldmenge und damit eine Verlangsamung der Umlaufgeschwindigkeit herbeiführen konnte. Dieser Einfluss der direkten preispolitischen Massnahmen konnte aber deshalb nicht bedeutend sein, weil sich die staatlichen Preisfestsetzungen, wie noch zu zeigen sein wird, nicht weit vom Gleichgewichtsniveau entfernten. Die Umlaufsverlangsamung muss nämlich um so stärker ausfallen, je niedriger die Preise durch wirtschaftspolitische Massnahmen unter den virtuellen Gleichgewichtspreis herabgedrückt werden können. Eine erhebliche Spanne zwischen diesen beiden Grössen konnte aber deshalb nicht aufrechterhalten werden, weil eine systematische Regelung der Preiskonstituanten Angebot und Nachfrage fehlte. Dies hatte übrigens auch zur Folge, dass ein Teil der durch Preistiefhaltung auf den Lohngütermärkten entstandenen Einkommensreste auf anderen Märkten auftreten konnte, was ebenfalls nicht in der Richtung einer Verminderung der Umlaufgeschwindigkeit des Geldes wirkte. Ein Teil der relativen Einkommensüberschüsse diente allerdings dazu, die individuellen Ersparnisse zu erhöhen. Dies waren nicht so sehr rationierungs-, als mangelbedingte « Zwang ersparnisse ». Die damalige Wirtschaftspolitik hatte es also weitgehend nur in der Hand, die Geldmenge zu bestimmen. Infolge des unvollkommenen wirtschaftspolitischen Instrumentariums war es aber nicht möglich, auch die Umlaufgeschwindigkeit zu beherrschen. Es war mit andern Worten kaum möglich, zu bestimmen, wieviel Geld auf den Märkten wirksam werden dürfe.

Demgegenüber möchte ich die Verlangsamung der Umlaufgeschwindigkeit des Geldes während des zweiten Weltkrieges deshalb eher als interventionsbedingt bezeichnen, weil sie, neben der verstärkten freiwilligen Thesaurierung, auch in hohem Masse das Ergebnis der direkten und indirekten Preisregulierung war. Der zweite Weltkrieg hat zwar die Erkenntnis erhärtet, wonach die innere Währungspolitik sich im wesentlichen in einer Geldmengepolitik erschöpfen muss, gleichzeitig aber auch gezeigt, dass die Umlaufgeschwindigkeit des Geldes auch via Preis- und Mengenregulierung dem staatlichen Zugriff in einem gewissen Umfang ebenfalls zugänglich ist. Die Kriegsjahre 1939 - 1945 zeigen aber auch, dass die Manipulierung der Umlaufgeschwindigkeit mit einem gewaltigen Verwaltungsaufwand verbunden ist.

Wenn in der Quantitätsgleichung eine bestimmte Verschiebung der Relation zwischen G und H nicht oder nicht vollständig in P zum Ausdruck kommen soll, so besteht nämlich noch die Mög-

lichkeit, die relative Vermehrung der Geldmenge durch künstliche Reduktion von U ganz oder teilweise zu neutralisieren¹⁾). Zahlreiche wirtschaftspolitische Eingriffe der Jahre 1939/45 bewirkten eine solche Verlangsamung der Umlaufgeschwindigkeit. So führte das im Gegensatz zum ersten Weltkrieg stark ausgebauten Rationierungssystem zu einer Komprimierung der nominalen Verbrauchsquote und damit zur Entstehung temporär auf den Konsumgütermärkten nicht verwendbarer Einkommensüberschüsse, was notwendig mit einer gewissen Verlangsamung des Geldumlaufes verbunden war. Die Wirkung der Rationierung auf die Umlaufgeschwindigkeit dürfte allerdings durch die in beiden Weltkriegen feststellbare Nachfrageverlagerung auf konsumverwandte «freie» Güter und durch die Bedürfnissubstitution etwas abgeschwächt worden sein. Umlaufsverlangsamend wirkten auch die Massnahmen zur Drosselung der Unternehmernachfrage auf den Produktionsmittelmärkten. Ganz allgemein kann also gesagt werden, dass zahlreiche kriegswirtschaftliche Massnahmen des zweiten Weltkrieges direkt auf die Umschlagshäufigkeit des Geldes einwirkten und damit gewissermassen zu einem Zwangshorten führten. Wurde die Geldmengen- und Einkommensexpansion als Gegebenheit hingenommen, so blieb tatsächlich nichts anderes übrig, als zu solchen systemfremden Interventionen Zuflucht zu nehmen. Dass sich die Lebenshaltungskosten trotz Verdoppelung der Stückgeldmenge und trotz ungünstigerer Wirtschaftsverhältnisse nur halb so stark erhöhten wie im ersten Weltkrieg, ist zu einem guten Teil auf die verbesserte güterwirtschaftliche Lenkung zurückzuführen. Die Ergreifung derartiger Massnahmen war um so bedeutungsvoller, als im Jahre 1939 ein gefährliches Inflationspotential vorhanden war. Bei einem aufgeblähten Geldumlauf ist nämlich die Marge zur Erhöhung der Umlaufgeschwindigkeit ausserordentlich hoch. Es ist also in derartigen Situationen möglich, dass die aktive Geldmenge auch ohne zusätzliche Geldinjektion «davonläuft». Es besteht die Möglichkeit, ja die Wahrscheinlichkeit, dass die Virulenz des Geldes im Laufe des zweiten Weltkrieges (bei einem Fehlen ausreichender mengenpolitischer Massnahmen wie 1914/18) zugenommen hätte. Mittels wirksamer direkter Wirtschaftslenkung konnte aber eine weitere Kompression der ohnehin geringen Vorkriegsumlaufgeschwindigkeit erzielt werden.

Unter preispolitischen Gesichtspunkten ist es erstaunlich, dass man in beiden Weltkriegen gegen die Thesaurierung Sturm gelaufen ist. Die Hortung hat nämlich eine Abschwächung der Kriegsinflation zur Folge. Es wurde offenbar nicht beachtet, dass Nutzen und Schädlichkeit des Hortens von der jeweiligen Wirtschaftslage

¹⁾ O. Veit Geldüberschuss und Wirtschaftslenkung, Weltwirtschaftliches Archiv Bd. 57, 1943, S. 278 ff.

abhängt. Die Vorkriegserfahrungen wurden unbesehen verallgemeinert und auf eine völlig veränderte Situation übertragen. In Kriegszeiten besteht die positive Wirkung der Hortung nämlich darin, dass sie den Preisauftrieb einzudämmen hilft¹⁾. Unsere Währungsinstanzen wären wahrscheinlich entsetzt gewesen, wenn ihre Enthortungskampagnen Erfolg gehabt hätten. In Kriegszeiten liegt das einzig berechtigte Bedenken gegen die Thesaurierung darin, dass die gehorteten Geldbeträge jederzeit wieder « virulent » werden und damit zu einer explosiven Preishausse führen können.

Zum Schluss sei noch kurz darauf hingewiesen, dass der durch verschiedene wirtschaftspolitische Eingriffe entstandene unaufgesaugte Kaufkraftüberhang zusätzliche Aufgaben für die Wirtschaftspolitik der Nachkriegszeit hinterlässt, Probleme, die der Wirtschaftspolitik nach dem ersten Weltkrieg nicht gestellt wurden, weil die damalige Kriegsinflation nicht so sehr eine versteckte, als eine offene Inflation war²⁾.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass während des ersten Weltkrieges alle drei denkbaren Methoden der « Mobilisationsfinanzierung » angewandt wurden: die Besteuerung, die Beanspruchung des öffentlichen Kredits und die direkte Geldschöpfung. Die sich teilweise aus der inflatorischen Ausgabendeckung ergebende Unausgeglichenheit der Märkte wurde noch durch die unzulängliche Steuerdeckung verschärft. Ein Gleichgewicht zwischen Geldschöpfung und Geldabschöpfung wurde nicht angestrebt, obwohl der Spielraum für Steuererhöhungen damals noch relativ gross war. Im Gegensatz dazu konnten die Mobilisationsausgaben des zweiten Weltkrieges weitgehend inflationsfrei finanziert werden³⁾. Vermutlich hätte mittels vermehrter « Demokratisierung » der Mobilisationsschuld noch mehr Kaufkraft abgeschöpft werden können. Im zweiten Weltkrieg fand zwar eine stärkere girale Geldschöpfung als in den Jahren 1914 - 1918 statt⁴⁾. Dies konnte aber nicht die gleichen Preiswirkungen wie die notale Geldschöpfung zeitigen, weil das Giralgeld in der Schweiz vorwiegend Umsatz- oder Finanzgeld ist, d. h. Geld, das nicht in der

¹⁾ Die Notthesaurierung spielt ausserdem in mancher Hinsicht die Rolle einer zinslosen Staatsanleihe.

²⁾ Für die Jahre 1939 - 1945 würde eine Statistik der Schwarzhandelspreise ein ziemlich wirklichkeitsnahes Bild der tatsächlichen Diskrepanz zwischen Nominal- und Realeinkommen vermitteln. Die Schwarzhandelspreise sind deshalb instruktiv, weil auf den schwarzen Märkten freie Preisbildung herrscht.

³⁾ Die inflatorische Mobilisationsfinanzierung erreichte nur in der Uebergangsphase von der Friedens- zur Kriegswirtschaft (vor allem im Jahre 1940 durch die Verteilung des Abwertungsgewinnes) ein grösseres Ausmass. Vgl. W.A. Jöhr Zur Frage der kreislaufgerechten Kriegsfinanzierung, Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft 79. Jg., 1943, S. 410 ff.

⁴⁾ Vgl. S. 33.

Einkommens-, sondern in der Produktions- oder Vermögenssphäre zirkuliert. Die Preise der Produktionsmittel sind abgeleitete Preise, d. h. abgeleitet von den Preisen der Konsumgüter. Diese Schlüsselstellung der Konsumgüterpreise verleiht der Regulierung der Stückgeldmenge eine besondere Bedeutung¹⁾. Es ist allerdings zuzugeben, dass auch die Verwendung zusätzlichen Geschäftsgeldes auf Umwegen eine Steigerung der Einkommensgeldmenge bewirken kann.

II. Relative Inflation

Bisher haben wir uns nur mit der nominellen Seite der Wirtschaft befasst. Es soll nunmehr versucht werden, sich ein ungefähres Bild über die Gestaltung des Sozialproduktes zu verschaffen. Dabei stösst man allerdings gerade in der Schweiz infolge des Fehlens einer Produktionsstatistik auf ganz erhebliche Schwierigkeiten. Ueber die Entwicklung der Binnenproduktion und über die Verschiebungen in der Zusammensetzung der gesamten Inland-erzeugung können nur sehr summarische Aussagen gemacht werden. Zahlenmässig lassen sich nur die Veränderungen des Aussenhandelsvolumens verfolgen.

Beim Uebergang von der Friedens- zur Kriegswirtschaft findet zunächst eine Einberufung zahlreicher Arbeitskräfte statt, die bisher in der Wirtschaft produktiv tätig waren. Diese « Mobilisierung »²⁾ wirkt also im Sinne einer Verminderung des Sozialproduktes. Es ist allerdings denkbar, dass mittels Einspannung von in der Vorkriegszeit unbeschäftigten Arbeitskräften, Verlängerung der Arbeitszeit und Ausschöpfung weiterer Arbeitsreserven ein kompensatorischer Effekt erzielt werden kann. Es ist sogar möglich, dass der durch « Mobilisierung » entstandene Produktionsausfall durch diesen « kriegsbedingten Arbeitseinsatz »³⁾ überkompensiert wird. In diesem Falle steigt das Sozialprodukt.

Von entscheidender Bedeutung ist aber nicht so sehr die absolute Höhe des Sozialproduktes, sondern es kommt im wesentlichen Masse auf seine Zusammensetzung an. Es kommt mit andern Worten nicht so sehr darauf an dass produziert wird, sondern was produziert wird. Der grundlegende Sachverhalt besteht nun darin, dass beim Uebergang von der Friedens- zur Kriegswirtschaft eine tiefgreifende Strukturänderung des Güterkreislaufes stattfindet. Diese Umschichtung innerhalb der Produktionssphäre

1) V.F. Wagner Bemerkungen zur Kriegswirtschaftspolitik, S.A. aus der Festgabe für Fritz Mangold, Basel 1941, S. 21.

2) W.A. Jöhr Die Nachkriegsdeflation, a.a.O., S. 48.

3) W.A. Jöhr Die Nachkriegsdeflation, a.a.O., S. 48.

besteht darin, «dass der „produktive Sektor“, in welchem das volkswirtschaftliche Realeinkommen erzeugt wird, sich verkleinert. Dafür wird der „staatliche Sektor“ durch den Aufbau und Ausbau der kriegswirtschaftlichen Organisation erweitert»¹⁾). Die «Rüstungsproduktion»²⁾ dehnt sich mithin auf Kosten der Konsum- und Investitionsgütererzeugung aus, und zwar ganz unabhängig davon, ob das Sozialprodukt insgesamt gleich bleibt, sich verringert oder vergrössert. Die Unveränderlichkeit oder sogar das Wachsen des Sozialproduktes beruht eben nicht darauf, dass mehr Güter des individuellen Bedarfes oder mehr produzierte Produktionsmittel für den zivilen Bedarf erzeugt werden, sondern umgekehrt darauf, dass die durch Einschränkung der privaten Produktion und durch «kriegsbedingten Arbeitseinsatz» gewonnenen Arbeitskräfte zur Deckung der gesteigerten Rüstungsnachfrage verwendet werden. Verändert wird also die horizontale Produktionsstruktur. Die durch Ausdehnung der kriegswirtschaftlichen Sphäre bewirkte Senkung der realen Sparquote kann sogar so weit gehen, dass nicht nur die Erweiterungsinvestition, sondern auch die Ersatzinvestition nicht mehr gewährleistet ist. In diesem Falle kommt es zu einer kriegsbedingten Desinvestition.

Die mit dem Uebergang zur Kriegswirtschaft verbundene Umschichtung des inländischen Güterkreislaufes war aber nicht die einzige Ursache, die zu einer Erweiterung der inflatorischen Spanne zwischen Güter- und Geldseite führte. Es darf angenommen werden, dass der beschriebene Umstellungsprozess weder im ersten noch im zweiten Weltkrieg kräftige Preissteigerungstendenzen ausgelöst hat. Gegenüber den kriegführenden Ländern besteht zwar kein prinzipieller, wohl aber ein sehr wesentlicher gradueller Unterschied³⁾, der darin zum Ausdruck kommt, dass die zwecks passiver Landesverteidigung absorbierte Quote der Produktionskapazität unserer Volkswirtschaft relativ klein war. Die Aufgabe der schweizerischen Rüstungsproduktion bestand eben im wesentlichen darin, Kriegskonsumgüter auf Vorrat zu erzeugen. Die Schweiz hatte sich also nicht mit einer Kriegs-, sondern bloss mit einer Mobilisationsalimentierung zu befassen. Die entscheidenden Ursachen der Verminderung des Sozialproduktes lagen ganz anderswo.

Es wurde bisher stillschweigend angenommen, die Schweiz sei eine geschlossene Volkswirtschaft und infolgedessen ihr Sozialprodukt nur von binnenwirtschaftlichen Faktoren bestimmt. Diese wirklichkeitsfremde Annahme muss nun fallengelassen werden. In

1) V.F. Wagner Bemerkungen, a.a.O., S. 5.

2) W.A. Jöhr Die Nachkriegsdeflation, a.a.O., S. 50.

3) V. F. Wagner Nachkriegsprobleme der schweizerischen Volkswirtschaft, a.a.O., S. 322. W.A. Jöhr Die Nachkriegsdeflation, a.a.O., S. 115.

einer offenen Volkswirtschaft ist das reale Volkseinkommen gleich dem Sozialprodukt zuzüglich importierte und abzüglich exportierte wirtschaftliche Güter. Die starke Aussenhandelsintensität der schweizerischen Volkswirtschaft hat zur Folge, dass die Grösse des realen Volkseinkommens in hohem Masse von aussenwirtschaftlichen Faktoren abhängt.

In beiden Weltkriegen setzte ein starker weltwirtschaftlicher Desintegrationsprozess ein. Die Statistik der Ein- und Ausfuhrmengen bietet einen groben Masstab zur Beurteilung der aussenwirtschaftlich bedingten Schrumpfung unseres Sozialproduktes. Dieser Statistik kann entnommen werden, dass in der Zeit von 1913 bis 1918 die Jahreseinfuhr von 7,98 Mill. Tonnen auf 3,54 Mill. Tonnen oder um mehr als 50 % zurückging. Die in den Jahren 1915 und 1916 eingetretene relative Stabilisierung des Importvolumens wurde im Jahre 1917 erneut durch einen starken Rückgang abgelöst. Die Mengenkurve der Jahre 1939-1943 verlief, mit Ausnahme des Jahres 1941, stets etwas über der entsprechenden Kurve des ersten Weltkrieges. Das Importvolumen des Jahres 1939 stand sogar 17 % über dem Niveau des Jahres 1938, was auf die erheblichen Vorratskäufe zurückzuführen ist. Wie im ersten Weltkrieg kam es auch in den beiden letzten Kriegsjahren nach vorübergehender relativer Stabilisierung (1942 und 1943) zu einer starken Kontraktion der Einfuhrmenge. Die Importmenge sank zwischen 1938 und 1945 von 7,48 Mill. Tonnen auf 1,54 Mill. Tonnen oder um rund 80 %. Das mengenmässige Importdefizit war also am Ende des zweiten Weltkrieges bedeutend grösser als im Jahre 1918. Die Importschrumpfung hatte nicht nur eine Ernährungslücke, sondern auch eine Rohstofflücke zur Folge, welche die Kapitalerhaltung in manchen Produktionszweigen verunmöglichte.

Die Ausfuhrmengenkurven der beiden Weltkriege gingen ganz verschiedene Wege. Die Kurve der Jahre 1914-1918 ist dadurch gekennzeichnet, dass sie, nach einem anfänglichen Absinken, bis 1916 steil ansteigt, um bis 1918 wieder auf das Vorkriegsniveau zurückzufallen. Dieser eigenartige Verlauf hängt damit zusammen, dass sich die Normalstruktur des schweizerischen Exportes während des ersten Weltkrieges stark verändert hat¹⁾. Während des zweiten Weltkrieges trat bei der Ausfuhrmenge eine progressive Schrumpfung ein. Der Exportausfall betrug im Jahre 1945 70 %.

Für die Jahre 1939-1945 steht noch ein zuverlässigerer Massstab zur Verfügung: der Aussenhandelsindex. Dieser Index gibt die Entwicklung der Ein- und Ausfuhrmengen während des Krie-

¹⁾ Vgl. S. 173 ff.

ges zu Durchschnittspreisen des Jahres 1938 wieder. Es ist also ein mit den handelsstatistischen Mittelwerten des Jahres 1938 zollpositionsweise gewogener Mengenindex. Der wertgewogene Einfuhrmengenindex erreichte im Jahre 1945 mit 31,0 (1938 = 100) seinen Tiefpunkt. Der wertgewogene Ausfuhrmengenindex stand im Jahre 1944 auf 40,2 und erhöhte sich im Jahre 1945 auf 57,0.

Dieser kriegsbedingte Abbau der internationalen Arbeitsteilung war notwendig mit einer Senkung des Sozialproduktes verbunden. Eine vollständige Schliessung der Einfuhrücke durch vermehrte Inlanderzeugung konnte deshalb nicht erfolgen, weil der weltwirtschaftliche Desintegrationsprozess zu einer empfindlichen Verminderung der Produktivität der nationalen Arbeit führte. Diese durch die Schrumpfung der Aussenhandelsumsätze bedingte Produktionsumstellung bedeutete nämlich, dass wir bei direkter Produktion mit einem gegebenen produktiven Aufwand weniger Güter herstellen konnten als beim Vorliegen eines regen internationalen Warenaustausches. Die wohlstandsfördernde Wirkung dieser indirekten Form der Produktion beruht eben darauf, dass Waren und Dienstleistungen, deren Erzeugung im Inland billiger zu stehen kommt als im Ausland, gegen Auslandsgüter eingetauscht werden, deren Produktion im Inland teurer zu stehen käme. Mit diesem Hinweis auf die sinkende Produktivität ist zugleich auch gesagt, dass wenigstens ein Teil der Preissteigerungen einen nicht-inflatorischen Charakter trug¹⁾.

Gesunken ist aber nicht nur die binnenwirtschaftliche, sondern auch die aussenwirtschaftliche Produktivität unserer Volkswirtschaft. Die Senkung der aussenwirtschaftlichen Produktivität kommt in einer Auseinanderentwicklung der Import- und Exportpreiskurve zum Ausdruck. Das Auseinanderklaffen dieser beiden Preiskurven bedeutet nämlich, dass zur Erlangung einer bestimmten Importmenge mehr Schweizerprodukte hingegeben werden müssen. Es ist durchaus möglich, dass sich an der Produktivität im betriebswirtschaftlichen Sinn nichts geändert hat. Die volkswirtschaftliche Produktivität ist aber trotzdem gesunken, weil sich der Güterertrag unserer Exportleistungen verringert hat. Die Statistik der Aussenhandelspreise bietet einen gewissen Masstab für die im zweiten Weltkrieg eingetretene Verschlechterung des realen Austauschverhältnisses. Um eine Einheit an «Durchschnittsimportgütern» zu erlangen, mussten wir z. B. im zweiten Quartal 1942 46 % mehr Exportgüter hingeben als vor dem Kriege. Für die Jahre 1914 - 1918 stehen keine Indexzahlen zur Verfügung. Es darf jedoch angenommen werden, dass der Rückgang der aussenwirtschaftlichen Produktivität im ersten Weltkrieg eher geringer

¹⁾ Vgl. S. 49 ff.

war. Die Verschlechterung des Realaustauschverhältnisses bewirkte also ebenfalls eine Schmälerung des Sozialproduktes.

Die gleiche Wirkung, nämlich einen den Güterzustrom übersteigenden Güterabfluss und damit eine Minderung des verfügbaren Volkseinkommens, hat schliesslich auch die Aktivierung der schweizerischen Leistungsbilanz gezeitigt. Jöhr nimmt an, «dass in jenen Fällen, wo das Defizit der Handelsbilanz auf einen Betrag von weniger als 100 Mill. Fr. sinkt, die Leistungsbilanz auch in Kriegsjahren, in denen die Einnahmen des Fremdenverkehrs von Auslandsgästen stark zurückgehen, in erheblichem Umfange aktiv ist»¹⁾. Diese Abweichung vom traditionellen 400 bis 500 Mill. Fr. betragenden Einfuhrüberschuss trat in den Jahren 1915-1917 und 1943 und 1944 ein. Die Richtigkeit dieser Annahme wird durch die für die Jahre 1914-1918 zur Verfügung stehenden Kapitalexportschätzungen bestätigt. Nach Kellenberger betrug der Netto-Kapitalexport in Mill. Fr.:²⁾

1914	=	100	1917	=	315
1915	=	400	1918	=	300
1916	=	400	1919	=	35

Dieser gewaltige Kapitalexport der Kriegsjahre erfolgte ausschliesslich in Form gesteigerter Warenausfuhr³⁾. Die Kapitalrückzahlungen in Form von Waren und Dienstleistungen führten in der Nachkriegszeit zu einer Verstärkung des deflatorischen Druckes.

Nun ist aber zu bedenken, dass ein vermehrter Kapitalexport nicht unbedingt inflatorisch wirken muss. Ein inflatorischer Preisauftrieb wird dann unterbleiben, wenn die inländischen Konsumenten bereit sind, ihre monetäre Sparquote entsprechend zu erhöhen. In Kriegszeiten pflegt aber, trotz Vergrösserung des nominalen Volkseinkommens, nicht die Sparneigung⁴⁾, sondern die Verbrauchsneigung zuzunehmen, was eine Ausnahme von der Keynes'schen Grundthese bedeutet. Die Bezahlung der zur Erfüllung der Warenkreditabkommen erforderlichen Produkte war also mangels entsprechender echter Sparüberschüsse teilweise mit einer monetären Expansion verbunden.

Die in beiden Weltkriegen eingetretene Aktivierung der schweizerischen Leistungsbilanz wirkte also in doppeltem Sinne infla-

1) W. A. Jöhr. Die Nachkriegsdeflation, a.a.O., S. 122.

2) Ed. Kellenberger Kapitalexport und Zahlungsbilanz, a.a.O., S. 122.

3) Ed. Kellenberger Kapitalexport und Zahlungsbilanz, a.a.O., S. 128.

4) «In den beiden Weltkriegen war die schweizerische Spartätigkeit geringer als im Frieden.» Ed. Kellenberger Spartätigkeit und Kapitalbildung, Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 82. Jg., 1946, S. 312. Vgl. auch W.A. Jöhr Zur Frage der kreislaufgerechten Kriegsfinanzierung, a.a.O., S. 412.

torisch. Einerseits verursachte der Ueberschuss der ausgeführten « Leistungen » über die eingeführten eine Kontraktion des verfügbaren Sozialproduktes. Andererseits bewirkte der Mehrexport an Leistungen aller Art einen erheblichen Kaufkraftzufluss, ganz unabhängig davon, ob der Aktivsaldo unserer Ertragsbilanz durch Goldübertragungen¹⁾ oder durch Kapitalexport ausgeglichen wurde. Mit der Kontraktion des realen Volkseinkommens ging mithin eine Expansion des Einkommensstromes einher. Diese Scherenbewegung bezeichnet Jöhr als « inverse Koppelung » zwischen produktivem Einkommenskreislauf und Sozialprodukt²⁾.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Umstellung auf Kriegswirtschaft aus verschiedenen Gründen zu einer Verminderung der laufend erzeugten Konsumgütermenge, also zu einer Senkung der sog. realen Verbrauchsquote führte³⁾. Für die Preisentwicklung ist die Tatsache von grundlegender Bedeutung, dass der Geldkreislauf weder im ersten noch im zweiten Weltkrieg die Tendenz hatte, sich den Strukturwandlungen des Güterkreislaufes anzupassen. Die Einkommenssumme blieb während der beiden Weltkriege nicht einmal auf Vorkriegshöhe, sondern nahm noch erheblich zu. Der gesunkenen realen Verbrauchsquote stand somit eine vergrösserte nominale Verbrauchsquote gegenüber. Die Erfahrungen der beiden Weltkriege zeigen deutlich, dass die Preisbeherrschung ausserordentlich stark von der künstlichen Beschränkung dieser inflatorischen Spanne abhängt.

Die hauptsächlichsten Mittel, die der Staat zur Abschwächung des Ungleichgewichtes zwischen den realen und nominalen Grössen der Volkswirtschaft anwenden kann, sind: Anziehen der Steuerschraube und Rationierung. Es ist bereits festgestellt worden, dass die Steigerung der Steuererträge im ersten Weltkrieg ungenügend war. Aber auch mit der direkten Verbrauchsbeschränkung stand es nicht viel besser. Die Regulierung des letzten Verbrauchs wurde relativ spät (1917) eingeführt und war in mancher Hinsicht mangelhaft. Die staatliche Wirtschaftspolitik hat sich somit nicht eingehend mit der Komprimierung der Verbrauchsausgaben beschäftigt. Die Diskrepanz zwischen Geld- und Güterseite kam in einem entsprechenden Preisanstieg zum Ausdruck. Der auf der Geldseite bestehende Ueberschuss wurde weit-

¹⁾ Vgl. S. 31.

²⁾ W.A. Jöhr Die Nachkriegsdeflation, a.a.O., S. 122.

³⁾ Wie bereits erwähnt, schätzte Kellenberger die zwischen 1914 und 1918 eingetretene Schrumpfung des Konsumgüterangebotes auf 10 bis 20 %. Wagner nahm an, dass die laufende Konsumgütererzeugung im Jahre 1942 ungefähr 15 bis 25 % unter dem Vorkriegsniveau stand. V.F. Wagner Nachkriegsprobleme der schweizerischen Volkswirtschaft, a.a.O., S. 322.

gehend durch erhöhte Güterpreise, also durch Preisinflation, absorbiert.

Während des zweiten Weltkrieges wurde in stärkerem Masse auf eine Komprimierung der nominalen Verbrauchsquote hingearbeitet. Die « automatische » Nachfragedrosselung mittels Preissteigerung wurde weitgehend durch eine künstliche Ausgabenbeschränkung ersetzt. Der direkten Verbrauchslenkung unterstand nicht nur der letzte, sondern auch der reproduktive Verbrauch. Damit wurde bei manchen Warengruppen der Preis seiner regulativen Funktion entkleidet; er war nicht mehr der Ausdruck der faktischen Marktlage. Nach Ueberwindung einer gewissen Anlaufzeit wurde auch die Steuerschraube kräftiger angezogen als im ersten Weltkrieg. Steuerpolitische Massnahmen sind deshalb notwendig, weil durch die Verbrauchslenkung wohl auf die nachgefragte Menge, nicht aber auf den Nachfragepreis eingewirkt wird.

In diesem Zusammenhang ist noch zu erwähnen, dass die in der Vorkriegszeit und sogar bis Mitte 1940 angelegten Vorräte an Verbrauchs- und Gebrauchsgütern ebenfalls eine beachtliche preisdämpfende Wirkung ausübten. Durch sukzessiven Lagerabbau konnte die reale Verbrauchsquote in der ersten Kriegshälfte über jenem Stand gehalten werden, der bei sofortiger Anpassung an die gesunkene laufende Produktion eingetreten wäre. Dies war um so wichtiger, als gerade in den ersten Kriegsjahren die stärksten inflatorischen Tendenzen bestanden. Die inflatorische Spanne konnte somit vorübergehend durch relative Hebung der realen Verbrauchsquote verkleinert werden. Auch die Lager an Roh- und Hilfsstoffen sowie an Halbfabrikaten bildeten einen wertvollen Preispuffer. Die kriegswirtschaftliche Produktion war ebenfalls im Besitze solcher Vorproduktenlager, was die Kriegsalimentierung (reale Kriegsfinanzierung) ohne entsprechende Einschränkung der zivilen Güterproduktion erlaubte. Im Gegensatz dazu bestanden im Jahre 1914 keine Notvorräte.

Der Krieg führte andererseits auch zu einem Missverhältnis zwischen der nominalen und der realen Sparquote. Im Unterschied zum ersten Weltkrieg wurden in den Jahren 1939-1945 auch Massnahmen ergriffen, die den Zweck verfolgten, die monetäre Sparquote der realen Sparquote anzugleichen. So lief z. B. die Einführung der Bewilligungspflicht für die Eröffnung und Erweiterung von Betrieben praktisch auf eine Investitionskontrolle hinaus. Die investitionslenkenden Massnahmen waren auf dem Baumarkte besonders zahlreich, weil sich hier die staatliche Wirtschaftssphäre (Befestigungsbauten) stark ausdehnte und weil infolge Kohlenmangel (= Zementmangel) grosse Engpässe entstanden.

Die künstliche Tiefhaltung der nominalen Verbrauchs- und Sparquote wirkte in doppeltem Sinne inflationsverhütend. Wie

bereits erwähnt, führte sie zu einer Verlangsamung der Umlaufgeschwindigkeit des Geldes. Zweitens erleichterte sie die geldschöpfungsfreie Mobilisationsfinanzierung, weil die durch Verbrauchs- und Investitionsbeschränkung entstandenen Geldüberschüsse auf dem Kreditwege zur Deckung der Mobilisationskosten herangezogen werden konnten. Die Vermehrung unverbrauchbarer Einkommensreste kommt für beide Weltkriege z. B. in der Entwicklung der Spareinlagen und des Lebensversicherungsbestandes zum Ausdruck. Es ergibt sich übereinstimmend, dass der eigentliche Anstieg dieser Erspariskategorie erst in der zweiten Kriegshälfte einsetzte, also in jenem Zeitpunkte, als sich die Versorgungslage wesentlich verschlechterte und infolgedessen die direkte Verbrauchlenkung auf- bzw. ausgebaut wurde. Da die direkte Verbrauchlenkung notwendig lückenhaft bleiben muss, kommt das Vorhandensein von Kaufkraftüberschüssen etwa auch in der Steigerung der Wertumsätze in einzelnen Detailhandelsbranchen, im vermehrten Inlandbesuch in unserer Hotellerie und in der zunehmenden Beanspruchung der Transportleistungen zum Ausdruck. Durch die Unmöglichkeit der Wiederauffüllung der abgebauten Warenlager und der Reinvestition der Amortisationserlöse sowie durch Komprimierung der nominalen Sparquote wurden ebenfalls Gelder frei, die teilweise durch die Mobilisationsanleihen aufgesogen wurden. So wurden eigentlich konsum- und investitionsgewidmete Mittel vom Staate beansprucht. Es lag also teilweise «Entsparen» vor, indem Teile des Unternehmerkapitals dem Staate zur Bestreitung konsumtiver Ausgaben ausgeliehen wurden.

Abschliessend kann also gesagt werden, dass der relative Geldüberschuss im ersten Weltkrieg stärker durch Preisinflation, derjenige des zweiten Weltkrieges mehr durch Anlehensaufnahme, Zwangshorten usw. absorbiert wurde. Im ersten Weltkrieg lag eher ein «monetäres Zwangssparen» vor, d. h., die Konsumenten wurden durch den Preisanstieg gezwungen, ihren Verbrauch einzuschränken. Im zweiten Weltkrieg mussten sich die Verbraucher ebenfalls eine Reduktion des individuellen Verbrauchs gefallen lassen, aber nicht, weil die Preise eine bessere Bedürfnisbefriedigung verwehrten, sondern obgleich die Preise eine bessere Befriedigung erlaubt hätten¹⁾.

¹⁾ In den Jahren 1939-1945 wurde vielfach die «vagabundierende» Kaufkraft ebenfalls gebunden, um zu vermeiden, dass sie, indem sie sich auf die rationierungsfreien Waren wirft, schädliche Wirkungen auf das Preissystem hervorruft. Vgl. F. Vito Das Zwangssparen als Mittel der Kriegsfinanzierung, Weltwirtschaftliches Archiv Bd. 54, 1941, S. 481 ff.

2. KAPITEL

Reale Kostensteigerungen

Bisher wurde nur von der monetär bedingten Preissteigerung gesprochen. Anlässlich des Hinweises auf die in beiden Kriegen eingetretene Verminderung der Produktivität wurden nur die gütermässigen Auswirkungen, d. h. die Senkung des Sozialproduktes, berücksichtigt. Unter einem anderen Aspekt betrachtet bedeutet dieser kriegsbedingte Produktivitätsrückgang steigende Kosten und damit nichtinflatorische Preissteigerungen. Diese Art der Preissteigerung bewirkte keine Ausweitung der Preis-Kosten-Spanne. Die Produktivitätseinbusse bedeutet nämlich, dass zur Erzeugung einer bestimmten Gütermenge höhere reale Kostenaufwendungen gemacht werden müssen, oder umgekehrt mit einem gegebenen Realkostenaufwand weniger Fertigprodukte erzeugt werden können. Die Herstellung einer bestimmten Produkteinheit beansprucht also einen grösseren Aufwand an Arbeit und Kapital; es liegt also eine sachlich bedingte Erhöhung der Beschaffungs- und Produktionskosten vor. Wenn aber eine gewisse Warenmenge nur mit erhöhten Realkosten erzeugt werden kann, dann steigen auch die in Geld ausgedrückten Stückkosten der Unternehmer. Bleiben die Preise der Kostengüter unverändert, so ist die versorgungspolitisch erwünschte Produktionsexpansion notwendig mit steigenden Preisen verbunden. Die Verschiebung der Preisebene nach oben könnte nur dann verhindert werden, wenn die Preise der Produktionsfaktoren entsprechend der Produktivitätsverminderung herabgesetzt werden könnten. Dass diese kompensatorische Preissenkung nicht verwirklicht werden kann, ergibt sich schon aus der einfachen Tatsache, dass der Staat eine Lohnabbaupolitik treiben müsste. Die Erfahrung lehrt, dass die Einkommensbezieher einer Senkung ihres Realeinkommens durch Erhöhung der Lohngüterpreise einen viel geringeren Widerstand leisten als einer Reallohnverkürzung mittels Komprimierung des Geldeinkommens bei gleichbleibenden Lohngüterpreisen. Ausserdem würde ein derartiger deflatorischer Preisdruck einen ungünstigen Einfluss auf den Produktionsumfang und auf die Einfuhrmenge ausüben. Der durch Vermehrung der rea-

len Kostenaufwendungen verursachte Preisanstieg ist somit unvermeidlich und durchaus « legitim ». Die Verschlechterung der Produktivität führt zu einer nichtinflationistischen Erhöhung des Preisniveaus. Es kann also mindestens ein Teil des kriegsbedingten Preisauftriebes auf kostenbedingte Preissteigerungen zurückgeführt werden. Will der Staat seine preispolitischen Ziele erreichen, so muss er bestrebt sein, den Preisanstieg mittels Preis- und Mengenregulierungen nur im Ausmass der realen Kostensteigerungen zuzulassen. Dabei ist aber zu bedenken, dass die Vermeidung jeglicher inflationistischer Preissteigerung nicht unbedingt das oberste Ziel der Kriegswirtschaftspolitik bilden muss bzw. kann. Es kann z. B. zwischen der Preis- und Produktionspolitik zu einer gewissen Zielkollision kommen. Wird eine Produktionspolitik, die sich eine maximale Ausnutzung der inländischen Produktionskapazität zum Ziel setzt, als vordringlich erklärt, so wird die Gewährung gewisser « Anreizpreise », welche die realen Kostensteigerungen überschreiten, unvermeidlich. Mit solchen Preiserhöhungen können durchaus Vorteile anderer Art erkaufte werden. Es handelt sich hierbei allerdings um ein Problem des Ausmasses. Auch die Kriegswirtschaftspolitik hat die Vor- und Nachteile einer bestimmten wirtschaftspolitischen Massnahme sorgfältig abzuwägen.

Es ist im vorangehenden Kapitel bereits festgestellt worden, dass die sinkende Produktivität eine Ausweitung des Geldkreislaufes induzieren könne bzw. müsse¹⁾. Würde nämlich die Umlaufsmittelmenge unverändert bleiben, so könnten die durch reale Kostensteigerungen gerechtfertigten Preiserhöhungen entweder gar nicht realisiert werden (was die erwünschte Expansion des Produktions- und Importvolumens verhindern würde), oder die volle oder partielle Durchsetzung des erhöhten Angebotspreises müsste zu einem Kaufkraftentzug und damit zu einer kompensatorischen Preissenkung auf anderen Märkten führen²⁾. Der gewogene Preisdurchschnitt würde also auf seinem früheren Stand verharren. Eine solche Situation würde z. B. dann eintreten, wenn zwar das bisherige Warenvolumen, aber nur zu verdoppelten Preisen importiert werden kann. Der inländische Nachfragepreis für das betreffende Importgut kann sich, da die Einfuhrmenge und die übrigen Teile des Sozialproduktes gleichgeblieben sind, nur dann dem erhöhten Kostenaufwand der Importeure anpassen, wenn die Geldmenge entsprechend vermehrt wird oder auf anderen Märkten ein Preisrückgang eintritt. Die gleiche Alternative ergibt sich auch dann, wenn eine bestimmte Einfuhrücke durch Inlanderzeu-

¹⁾ Vgl. S. 37.

²⁾ Es ist theoretisch allerdings denkbar, dass die konträre Preisbewegung durch Enthorten, d.h. durch Beschleunigung der Umlaufgeschwindigkeit des Geldes, verhindert wird.

gung vollständig geschlossen werden kann. Bei Stabilhaltung der Gesamtgeldmenge würden also partielle Depressionen entstehen, und ausserdem darf nicht als feststehend angenommen werden, dass in der Einkommensverwendung eine solche Veränderung eintritt, welche eine der Verminderung der Produktivität proportionale Preisheraufsetzung ermöglicht. Gangbar ist daher nur der erste Weg, nämlich der der monetären Expansion.

Es ist aber durchaus nicht so, dass jede Steigerung der realen Kosten zu einer absoluten Geldmengenexpansion führen muss. Kann z. B. der Importausfall einer bestimmten Warengruppe durch Ausweitung der Binnenproduktion nicht wettgemacht werden, so wird die Durchsetzung der infolge Produktivitätseinbusse erforderlichen Erhöhung des betreffenden Teilpreinsniveaus durch die Relationsänderung zwischen Angebot und Nachfrage ganz oder teilweise möglich. Im ersten Kapitel wurde darauf hingewiesen, dass der allgemeine kriegsbedingte Produktivitätsrückgang notwendig zu einer Schmälerung des realen Volkseinkommens führe. Daraus kann gefolgert werden, dass in beiden Weltkriegen wenigstens ein Teil der durch reale Kostenerhöhungen wirtschaftlich gerechtfertigten Preissteigerungen ohne Ausweitung der Geldmenge durchgesetzt werden konnte. Eine proportionale Ausweitung des Geldvolumens wäre jedenfalls nicht notwendig gewesen.

I. Auslandsbedingte Realkostenerhöhungen

Der Preisanstieg wurde in beiden Weltkriegen durch die Erhöhung der Einfuhrpreise eingeleitet. Die zunehmende Schrumpfung des Importvolumens hatte allerdings zur Folge, dass diese aussenwirtschaftlich bedingte Komponente innerhalb der schweizerischen Preisstruktur an Gewicht einbüsste. In beiden Weltkriegen nahm also die Bedeutung der inländischen Preissteigerungskräfte mit abnehmender Einfuhrmenge zu.

Bei dem in der Einleitung angestellten Preisvergleich wurde festgestellt, dass die Grosshandelspreise der Importwaren in den Jahren 1939-1942 stärker anstiegen als in der entsprechenden Vergleichsperiode 1914-1917. Die Importpreiskurven kreuzten sich erst im vierten Kriegsjahr. Es kann also ganz allgemein gesagt werden, dass die vom Ausland herrührenden kostenbedingten Preissteigerungen in den Jahren 1914-1918 geringer waren als im zweiten Weltkrieg.

Dieser verschiedene Verlauf der Grosshandelspreise der Auslandswaren lässt jenen Tatbestand deutlich erkennen, der sich nicht ohne weiteres aus dem Importmengenvergleich ¹⁾ ergab: dass näm-

¹⁾ Vgl. S. 43 ff.

lich der weltwirtschaftliche Desintegrationsprozess und die damit verbundene Abschnürung der Schweiz von den Aussenmärkten im zweiten Weltkrieg viel früher einsetzte als im ersten. Das Gewicht der an der Importpreissteigerung beteiligten Faktoren ist daher auch sehr verschieden. In den Jahren 1914-1918 war vermutlich der Anteil des Preisanstieges in den aussereuropäischen Ursprungsländern an der Erhöhung der schweizerischen Einstandspreise grösser als im zweiten Weltkrieg. Auf den überseeischen Beschaffungsmärkten gingen nämlich die Preise in den ersten Jahren des zweiten Weltkrieges nur ganz unwesentlich in die Höhe. Die Lockerung der in den dreissiger Jahren eingeführten Produktionsrestriktionen bewirkte eine Angebotsvermehrung, was zunächst eine Beibehaltung oder nur geringe Erhöhung der Vorkriegspreise gestattete. Preisdämpfend wirkte auch die Tatsache, dass die zunächst auf Europa beschränkten Kriegshandlungen den Export aus Uebersee stark hemmte¹⁾. Eine der Hauptursachen des bis 1942 andauernden Anstieges der Importpreise aus Uebersee war somit die gewaltige Erhöhung der Zufuhrkosten (Transport-, Versicherungs-, Umlade-, Lager- und andere Nebenkosten). Der Krieg bewirkte somit eine wachsende Diskrepanz zwischen fob- und cif-Preisen²⁾. Die Zufuhrkosten machten oft ein Vielfaches des ursprünglichen Ankaufspreises aus³⁾. Für die aus europäischen Ländern bezogenen Waren spielten in beiden Kriegen die Erhöhungen der Verkaufspreise der Lieferländer die entscheidende Rolle. Die enormen Erhöhungen der Anfuhrkosten bewirkten eine starke Steigerung des Entfernungsschutzes, was von den europäischen Agrar- und Industrieländern ausgenutzt wurde⁴⁾, indem die Schere zwischen Export- und Inlandpreisen immer stärker geöffnet wurde. Diese Ausnutzung der veränderten Marktsituation führte zur Entstehung erheblicher internationaler Preisdifferenzen.

Die Tatsache, dass die Steigerung der Grosshandelspreise für Einfuhrwaren aus Uebersee in den Jahren 1914-1918 eher mit der Erhöhung der Einstandspreise in den Bezugsländern, diejenige

¹⁾ Charakteristisch ist z.B., dass die Vereinigten Staaten und Argentinien noch im Jahre 1941 eine Preisstützungspolitik treiben mussten.

²⁾ So betrug z.B. der Weizenpreis franko Schweizergrenze im Juli 1939 Fr. 13.35 und anfangs Dezember 1941 Fr. 49.85 per 100 kg. Von der in dieser Zeitspanne eingetretenen Preiserhöhung um Fr. 36.50 entfielen Fr. 4.50 oder 12 % auf die Preissteigerung in Kanada und Fr. 32.00 oder 88 % auf den Anstieg der Einfuhrkosten. 34. Geschäftsbericht der Schweizerischen Nationalbank 1941, S. 6.

³⁾ Vgl. H. Herold Die Kriegstransportversicherung des Bundes, Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft 79. Jg., 1943, S. 164.

⁴⁾ Vgl. z.B. Geschäftsbericht der Schweizerischen Genossenschaft für Getreide und Futtermittel 1941/42, S. 2/3.

des zweiten Weltkrieges eher mit dem Anstieg der Zufuhrkosten zusammenhing, kommt auch darin zum Ausdruck, dass z. B. die zwischen der schweizerischen Importpreiskurve und der amerikanischen Grosshandelspreiskurve bestehende Spanne im ersten Weltkrieg viel geringer war als in den Jahren 1939-1945 und bis ins Jahr 1917 hinein auf der nach Kriegsausbruch erreichten Höhe verharnte, während die Preisdifferenz des zweiten Weltkrieges bis 1942 zunahm. Die Preisdiskrepanz steigerte sich erst wieder im Jahre 1917, als sich die Verschärfung des Seekrieges auf die Zufuhrkosten auswirkte.

Der Anstieg der schweizerischen Importpreise dürfte in den ersten drei Jahren des ersten Weltkrieges auch deshalb schwächer ausgefallen sein, weil damals nicht so ausgedehnte Wechselkursbindungen bestanden wie in den Jahren 1939-1945, wo das Prinzip der starren, vertraglich fixierten Wechselkurse fast ausnahmslos angewendet wurde. Aus diesem Grunde wurde im zweiten Weltkrieg häufig die Aufwertung des Schweizerfrankens als Mittel zur Verhütung von auslandbedingten Preissteigerungen empfohlen¹⁾. Das Lieferland hätte in diesem Falle für seine Exportprodukte in Geld gleichviel bekommen wie vorher. Verschlechtert hätte sich aber das Realaustauschverhältnis des betreffenden Landes. Dies ist auch der schwache Punkt dieses Vorschlages. Das kriegführende Ausland wäre kaum bereit gewesen, mehr Produktionsmittel aufzuwenden, um die gleiche Menge Schweizerprodukte zu erlangen. Die marktstrategische Stärke vieler Exportländer hätte eine entsprechende Heraufsetzung der Ausfuhrpreise erlaubt, um das frühere reale Austauschverhältnis wieder herzustellen. Gegen die Aufwertung sprachen natürlich auch gewichtige politische Gründe. Ausserdem waren gerade die entscheidenden Kursrelationen in Clearingverträgen festgelegt. Schliesslich ist zu bedenken, dass ein erheblicher Teil unserer Importpreissteigerung frachtkostenbedingt war. Eine stärkere Abschirmung vor ausländischen Preiseinflüssen hätte vielleicht durch eine vermehrte Anwendung von Exportabgaben und Importprämien, also mittels « versteckter » Aufwertung, erreicht werden können.

In diesem Zusammenhang ist noch kurz zu erwähnen, dass der stärkere Preisanstieg der Importwaren in den Jahren 1939-1942 auch eine Folge der im Jahre 1936 durchgeführten Abwertung des Schweizerfrankens war. In Deutschland hatte nämlich in den dreissiger Jahren keine offene Abwertung stattgefunden. Das deutsche Preisniveau war also überhöht. Deutschland war auf den Auslandsmärkten nur deshalb konkurrenzfähig geblieben, weil es erhebliche Exportbeihilfen leistete. Die im Jahre 1940 eingetretene

1) A. Amonn Probleme der Kriegswirtschaft, a.a.O., S. 79 ff.

Stärkung der marktstrategischen Position Deutschlands auf dem Kontinent führte dann aber zu einer Abschaffung dieser Exportzuschüsse. Gleichzeitig wurden die Aussenhandelsbeziehungen zwischen der Schweiz und Deutschland intensiviert. Für die Schweiz folgte daraus, dass bei rigiden Wechselkursen der schweizerische Preisspiegel direkt von den höheren deutschen Preisen beeinflusst wurde. Die Notwendigkeit der Angleichung der einzelnen nationalen Preisniveaus an das überhöhte deutsche Preisniveau wurde zu einem der beherrschenden Einflüsse in der Preisentwicklung auf dem Kontinent¹⁾. Lehrreich ist in diesem Zusammenhang die Feststellung, dass in Schweden, wo die Abwertung nicht 30 %, sondern 47 % betrug, die Verschiebung der Preisebene in der ersten Kriegszeit stärker ausfiel als in der Schweiz²⁾. Die zwischen Deutschland und den Abwertungsländern bestehende Preisdisparität trug natürlich umgekehrt wesentlich dazu bei, den deutschen Preisstand vor auslandbedingten Preissteigerungen unempfindlich zu machen. Es ist auch kein Zufall, dass nach vollzogener Anpassung der Preisniveaus der Abwertungsländer gerade von deutscher Seite dem Wunsche Ausdruck gegeben wurde, zu einem « europäischen Preisstopp » zu gelangen³⁾.

II. Inlandbedingte Realkostenerhöhungen

Wie bereits erwähnt, hat die Schweiz in beiden Weltkriegen versucht, einen Teil des Einfuhrausfalls durch Ausbau der Binnenproduktion wettzumachen. Diese kriegsbedingte unfreiwillige Autarkisierung führte, neben der auslandbedingten, zu einer inlandbedingten Realkostenerhöhung.

Auf dem Gebiete der Landwirtschaft fand der erzwungene Uebergang zur vermehrten Selbstversorgung seinen Ausdruck in einer Ausdehnung der Anbauflächen. Die Steigerung der Realaufwendungen manifestierte sich hier etwa darin, dass der zur Erzeugung einer bestimmten Getreidemenge erforderliche Aufwand an Arbeit und Kapital grösser war, als wenn wir sie im Austausch gegen unsere Fabrikate aus den überseeischen Produktionsländern weiter hätten beziehen können. Mit zunehmender Intensitätssteigerung machte sich auch das Gesetz vom abnehmen-

¹⁾ 11. Jahresbericht der Bank für internationalen Zahlungsausgleich, 1. April 1940 - 31. März 1941, S. 93.

²⁾ P. Jacobsson *Aktuelle Preisprobleme*, Basel 1941, S. 6.

³⁾ Vgl. z.B. Th. Surányi-Unger *Das Problem der Preisstabilisierung und ihre ausenwirtschaftliche Bedeutung*, Weltwirtschaftliches Archiv Bd. 56, 1942, S. 321 ff. S.L. Gabriel *Zur Kritik des Preisstopps im Aussenhandel*, Weltwirtschaftliches Archiv Bd. 58, 1943, S. 51 ff.

den Bodenertrag (genauer: das Gesetz der abnehmenden Ertragszuwächse) immer stärker geltend, das besagt, dass der pro Aufwandeinheit erzielte Realertrag von einem gewissen Punkte an hinter der Steigerung der Aufwendungen an Kapital und Arbeit zurückbleibt. Der Produktivitätsrückgang in der Landwirtschaft äusserte sich ferner etwa bei der Fleischproduktion in einem Rückgang des Fleisch- und Fettertrages je Tier bzw. in einer verlängerten Mastdauer¹⁾, bei der Milch- und Eierproduktion in einer rückläufigen Milch- und Legeleistung²⁾ je Tier. Die im Laufe des zweiten Weltkrieges eingetretene Abnahme der Produktivität der landwirtschaftlichen Arbeit wurde auf 10 - 15 % geschätzt³⁾.

Der kriegsbedingten Reagrarisierung ging in der Industrie eine Entwicklung von Ersatzstoffen und die Inlandproduktion von neuen Fertigwaren parallel. So war z. B. die Erzeugung und Verwendung von Kunstfasern in der Textilindustrie mit realen Kostensteigerungen verbunden. In gleicher Weise wirkte auch die Produktion von Ersatzbrennstoffen, Ersatztreibstoffen, die Altmaterialverwertung usw.

Ueber das Ausmass der inlandbedingten Steigerung des Realkostenaufwandes kann mangels geeigneter Statistiken nichts Eindeutiges gesagt werden. Vergleicht man jedoch den in beiden Weltkriegen eingetretenen Ausbau der Binnenproduktion, so darf mit Sicherheit gefolgert werden, dass nicht nur der auslandbedingte, sondern auch der inlandbedingte Anstieg des Realkostenaufwandes im zweiten Weltkrieg bedeutend grösser war als im ersten. Die Ausdehnung der Anbauflächen setzte früher ein und wurde viel weiter getrieben als in den Jahren 1914 - 1918. Im industriellen Bereich sind die Unterschiede noch eklatanter. Im ersten Weltkrieg nahm die Surrogatproduktion keinen erheblichen Umfang an. Im zweiten Weltkrieg machten jedoch die industriellen Ersatzgüter einen beachtlichen Bestandteil des Volkseinkommens aus. Auch die Förderung von Inlandkohle blieb hinter den Produktionszahlen des zweiten Weltkrieges zurück. Der zweite Weltkrieg

1) « Das Fett- und Fleisergebnis der Schlachtungen ist zurückgegangen, und man schätzt, dass deshalb ungefähr 15 % mehr Tiere geschlachtet werden müssen, als dies bei annähernd normalen Verhältnissen der Fall wäre. » 6. Neutralitätsbericht vom 9. März 1917, B. Bl. 1917/I/350. « Bei den Schweinen rechnete man in den Jahren unmittelbar vor Kriegsausbruch mit einer durchschnittlichen Tageszunahme von 320 g für jedes Tier; heute dagegen ist man zufrieden, wenn der Zuwachs pro Tier und Tag annähernd 225 g erreicht. » E. Feisst Wie hat die Schweiz ihr Kriegsernährungsproblem gelöst? Bern 1946, S. 42.

2) Der mittlere Milchertrag je Kuh betrug z.B. im Jahre 1911 2980 kg, im Jahre 1918 2490 kg. Die entsprechenden Zahlen für 1938 und 1945 betragen 2900 kg und 2560 kg.

3) H. Brugger Produktion und Produktivität in der schweizerischen Landwirtschaft während des Krieges, Agrarpolitische Revue 3.Jg., 1947, S. 352/353.

hat mithin den in der grossen Depression der dreissiger Jahre eingeleiteten Autarkisierungsprozess beschleunigt. Die in den beiden Weltkriegen gemachten Erfahrungen sind im übrigen ein gutes Beispiel dafür, dass eine zusätzliche Beschäftigung durch Autarkisierung möglich ist, dass diese aber notwendig auf Kosten des Lebensstandards geht.

Zusammenfassend kann also gesagt werden, dass der von den realen Kostensteigerungen auf das allgemeine Preisniveau ausgeübte Einfluss im zweiten Weltkrieg grösser war als im ersten.

Zusammenfassung

Es ist in beiden Weltkriegen versucht worden, den Anteil der inflatorischen und der nichtinflatorischen Preissteigerungsursachen an der Erhöhung des Gesamtpreisniveaus zu ermitteln. Unter der Annahme, dass der Rückgang der zur Verfügung stehenden Konsumgütermenge höchstens 20 % betrage, gelangte z. B. Kellenberger im Jahre 1918 zum Ergebnis, dass der Anteil der Warenverknappung an der zwischen 1914 und 1918 eingetretenen Erhöhung des Preisniveaus auf rund $\frac{1}{4}$, der Anteil der « Nationalbank » auf rund $\frac{3}{4}$ zu veranschlagen sei¹⁾.

Derartige Feststellungen wurden hauptsächlich von den « Praktikern » (Regierungsmitglieder, Bankfachleute, Geschäftsleute usw.) in Abrede gestellt. Typisch ist die vom Bundesrat und von der Nationalbank gegenüber der Frage der « Noteninflation » in der Schweiz eingenommene Haltung. Zum Verhältnis zwischen Notenemission und Preisbewegung wird im 12. Neutralitätsbericht vom 23. Mai 1919 wie folgt Stellung genommen: « Es geht aus unseren vorstehenden Ausführungen zur Frage des Notenumlaufs bereits hervor, dass unseres Erachtens der kausale Zusammenhang nicht so liegt, dass überhaupt unser Notenumlauf als gesonderter Faktor im ganzen Fragenkomplex behandelt werden kann. Der Notenumlauf ist gewissermassen das Ergebnis einer bestimmten Finanzpolitik im Handel und Verkehr und als solches sozusagen ein zufälliges. Sein Anwachsen ist mit eine Folge der Teuerung, wirkt dagegen nicht ursächlich zu ihr. » Die Erörterung der Frage des Verhältnisses der Notenemission zur Preisbewegung wird als eine « akademische » bezeichnet²⁾. Die « offizielle » Meinung ging also dahin, dass die Ausweitung des Geldvolumens nicht Ursache, sondern Folge der Preissteigerung sei.

Es kann in diesem Zusammenhang eine auffallende Uebereinstimmung mit der Bullionkontroverse, die im Anschluss an die

¹⁾ Ed. Kellenberger Teuerung und Nationalbank, Der Bund a.a.O.

²⁾ B.Bl. 1919/III/153 & 156.

Restriktionsakte von 1797 in England entstand, festgestellt werden. Die Einlösbarkeit der Noten der Bank von England wurde suspendiert. Faktisch wurden sie damit nicht nur definitives, sondern auch obligatorisches Geld. Zu Beginn des 19. Jahrhunderts entstand nun darüber ein Meinungsstreit, ob die hohen Preise und der ungünstige Wechselkurs durch die Aufhebung der Einlösbarkeit der Noten oder durch andere Umstände verursacht worden seien. Die Bullionisten, deren Führer schliesslich Ricardo wurde, gaben der Meinung Ausdruck, die Ursache der Preissteigerung liege in der übermässigen Ausgabe und in der hierdurch entstandenen Entwertung der Banknoten. Diese Auffassung wurde von den Anti-bullionisten, welche hauptsächlich der « Praxis » angehörten, bekämpft. Letztere behaupteten, dass es — falls die Banknoten nur auf Grund von Handelswechseln ausgegeben werden — eine Ueberemission an Noten gar nicht geben könne, da die überflüssigen Noten zur Notenbank zurückströmen. Die Preissteigerung und die Verschlechterung des Wechselkurses wurde auf andere Ursachen zurückgeführt. Es ist in diesem Zusammenhange noch interessant festzustellen, dass sich die Behörden während des ersten Weltkrieges alle erdenklich Mühe gaben, um zu beweisen, dass die Reskriptionen des Bundes nichts anderes als reine Handelswechsel seien.

Im Gegensatz zum ersten Weltkrieg bestanden in den Jahren 1939 - 1945 keine ernsthaften Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich der Bestimmungsgründe des Preisanstieges. Im Jahre 1941 gelangte ein vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement eingesetzter Arbeitsausschuss der Konjunkturbeobachtungs- und Preisbildungskommission zum Ergebnis, dass die damalige, rund 30 % betragende Lebenskostenverteuerung ungefähr zu gleichen Teilen « warensseitig » und « geldseitig » bedingt und infolgedessen der « hälftige » Teuerungsausgleich gerechtfertigt sei ¹⁾. Diese Schätzung darf sicher als Obergrenze betrachtet werden. Vermutlich war der Anteil der geldseitig bedingten Teuerung selbst in den ersten Kriegsjahren, als der inflatorische Preisdruck noch relativ gross war, kleiner als 50 %. Ging man im ersten Weltkrieg in der Negierung inflatorischer Tendenzen entschieden zu weit, so liegt wahrscheinlich im zweiten Weltkrieg eine gewisse Uebertreibung mit umgekehrtem Vorzeichen vor.

Die Resultate derartiger Berechnungen können nichts anderes als grobe Annäherungswerte sein. Eine einwandfreie Zurechnung des der einzelnen Preissteigerungsursache zufallenden Anteils an der Erhöhung des Gesamtpreisniveaus ist schlechterdings unmög-

¹⁾ Vernehmlassung zur Frage der bei der heutigen Preissituation zu empfehlenden lohnpolitischen Richtlinien, Die Volkswirtschaft 1941, S. 200.

lich. Die meisten Autoren sind sich denn auch des sehr beschränkten Aussagewertes ihrer Berechnungen bewusst. Es soll in folgendem nicht auf mehr oder weniger sinnvollen Umwegen versucht werden, den Prozentanteil der monetären und nichtmonetären Preissteigerungskräfte an der Erhöhung des allgemeinen Preisstandes während der beiden Weltkriege zu ermitteln.

Fassen wir die bisherigen Ergebnisse zusammen, so stellt sich heraus, dass zahlreiche Voraussetzungen für die Preistiefhaltung im ersten Weltkrieg günstiger lagen als im zweiten. Wenn sich nun das Preisniveau trotzdem rund doppelt so stark erhöhte wie in den Jahre 1939-1945, so sind die Gründe dafür in erster Linie bei der fehlerhaften Kriegswirtschaftspolitik zu suchen. Als eine wichtige Ursache haben wir bereits die Geldpolitik erkannt.

Der Preisanstieg konnte weder im ersten noch im zweiten Weltkrieg auf die realen Kostenerhöhungen beschränkt werden. Immerhin ist ein sehr bedeutsamer gradueller Unterschied vorhanden. Auf Grund der bisherigen Ausführungen darf als sicher angenommen werden, dass die Verschiebung der schweizerischen Preisebene in den Kriegsjahren 1914-1918 in viel erheblicherem Umfange inflatorischen Tendenzen entsprang als diejenige der Jahre 1939-1945. Die Einkommens- und Vermögensverteilung wurde daher im ersten Weltkrieg viel stärker verändert als im zweiten. Der « offizielle » Standpunkt wird durch die schweren sozialen und politischen Spannungen am Ausgang des ersten Weltkrieges widerlegt. Die Schätzungen Kellenbergers dürften allerdings auch nicht den Tatsachen entsprechen. Die « Wahrheit » liegt vermutlich irgendwo zwischen den Berechnungen der « Bullionisten » und der « Antibullionisten ».

Es wurde eingangs bereits kurz erwähnt, dass die inflatorischen Preissteigerungen die Lage jener Einkommensempfänger verbessern, deren Einkommen sehr reagibel sind, also in erster Linie die Unternehmereinkommen¹⁾. Benachteiligt sind jene Einkommensarten, die durch Vertrag langfristig gebunden sind. Diese Verschiebung der Einkommensrelationen führt weiter zu einer Veränderung der Nachfragestruktur und damit zu einer Verzerrung des horizontalen und vertikalen Produktionsgefüges, eine Tatsache, die gerade in den Jahren 1914-1920 eine nicht unbedeutende Rolle gespielt haben dürfte. Die teilweise sehr erhebliche

¹⁾ Die Kriegsgewinnsteuerstatistik erlaubt z.B. einen gewissen Einblick in die unterschiedliche Entwicklung der inflatorischen Extragewinne. Der Buttoertrag betrug in Mill. Fr.

1917 = 88	1920 = 152	1940 = 6	1943 = 76
1918 = 178	1921 = 75	1941 = 31	1944 = 66
1919 = 207	1922 = 24	1942 = 71	1945 = 60

Bei der Betrachtung der steuerlichen Ergiebigkeit ist noch zu beachten, dass der Steuersatz im zweiten Weltkrieg rund doppelt so hoch war als im ersten.

Preis-Kosten-Differenz erlaubte ferner ein verstärktes Unternehmersparen und führte zu einer in Kriegszeiten unerwünschten Expansion der Investitionsgütererzeugung. Die absolute oder relative Geldvermehrung führte jedoch nicht nur zur Entstehung inflatorischer Preisscheren und damit zu einer Neuverteilung des Volkseinkommens. Sie bewirkte vielmehr auch eine Veränderung der bestehenden Vermögensverteilung. Die Inflation begünstigt nämlich den Schuldner und benachteiligt den Gläubiger. Durch die inflatorische Preissteigerung wird der Realwert der Schulden gesenkt; der Schuldner braucht weniger Produkte hinzugeben, um seine nominell gleichbleibende Schuld zu tilgen. Die Forderung des Gläubigers, deren Nennwert gleichgeblieben ist, verkörpert dagegen eine kleinere Gütermenge. Begünstigt werden also in erster Linie wieder die Unternehmer, benachteiligt die grosse Zahl der kleinen und grossen Sparer, insoweit sie ihr Vermögen nicht in Aktien oder anderen Vermögensansprüchen verkörpert haben. Die Geldentwertung führt also auf der ganzen Linie zu einer Verschärfung der sozialen Unterschiede.

Im ersten Weltkrieg diente die inflatorische Verschuldung des Bundes weitgehend als Ersatz für die mangelnde Ausschöpfung der verfügbaren Steuerquellen. Es ist aber zu bedenken, dass auch die Inflation eine Form der Besteuerung ist. Besteuert wird der zufällige Geldbesitzer und der Besitzer von Geldkapital. Das durch Geldvermehrung bewirkte Steigen der Preise führt zu einer « Konfiszierung » eines Teils des Realeinkommens bestimmter Einkommensgruppen. Der Sachwertbesitzer wird zunächst nicht davon betroffen. Dies ist nun ganz offensichtlich die ungerechteste Form von Besteuerung. Die Leistungsfähigkeit wird nämlich in keiner Weise berücksichtigt. Eine solche « Emissionssteuer »¹⁾ ist allenfalls erträglich, wenn sie in geringem Ausmasse stattfindet und der Staat daraus den Nutzen zieht. Es muss also verhindert werden, dass neben der Gruppe der Benachteiligten eine Gruppe der Nutzniesser entsteht. Es scheint, dass diese Voraussetzungen in den Jahren 1914-1918 nicht restlos gegeben waren.

Zum Schlusse ist noch zu erwähnen, dass die durch Inflation entstandenen Schäden nicht nachträglich durch Deflation korrigiert werden können. Es ist durchaus nicht so, « dass die Deflation das "Unrecht" einer vorangegangenen Inflation aus der Welt schafft, sondern sie schafft neue Gewinner und neue Verlierer und also in diesem Sinne neues "Unrecht" zum alten hinzu »²⁾.

¹⁾ A.A. Sokoloff Die Geldvermehrung und die « Preisscheren », Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik Bd. 64, 1930, S. 433 ff.

²⁾ E. Salin Inflation, Deflation, Devaluation (Thesen zur schweizerischen Preispolitik), Schweizer Monatshefte 25. Jg., 1945, S. 376.

2. TEIL

Die kriegswirtschaftliche Preispolitik

1. ABSCHNITT

DIE DIREKTE PREISPOLITIK

1. KAPITEL

Preiswucherbekämpfung

I. *Entstehung, Wesen und Zweck*

Der Ausbruch des ersten Weltkrieges löste nicht nur eine Geld- und Kreditkrise aus. Der ausgesprochene « Hang zum Hamstern » führte auch zu einer allgemeinen Lebensmittelpanik. Zahlreiche Wirtschaftssubjekte sahen sich durch die drohende Güterverknappung veranlasst, ihre Kassenreserven und Spardepositen in Warenreserven umzuwandeln¹⁾. Die hohe « Kriegsempfindlichkeit » unserer Volkswirtschaft war den Verbrauchern und Unternehmern durchaus bekannt, um so mehr, als sie bereits in der Vorkriegszeit den Gegenstand zahlreicher öffentlicher Diskussionen gebildet hatte, welche jedoch keine nennenswerten Ergebnisse zeitigten.

Durch den Uebergang zur Kriegswirtschaft wurde der « buyer's market » in einen « seller's market » verwandelt. Mit dem Kriegsausbruch fand also ein Marktformwechsel statt. Durch die hemmungslose Nahrungsmitteljagd erlangte mancher Anbieter eine Monopolposition, welche eine Ausnutzung der hohen Preiswilligkeit der Nachfrager durch entsprechende Heraufsetzung des An-

¹⁾ « In den Tagen vom 28. Juli bis 3. August konnte sich die Aufregung in den grösseren und kleineren Schweizerstädten mit ähnlichen Vorkommnissen im Ausland getrost messen ». P. Gygax Die wirtschaftliche Rüstung der Schweiz, Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik Bd. 40, 1915, S. 464. Vgl. auch Ed. Kellenberger Die wirtschaftlichen Verhältnisse der Schweiz unter dem Einfluss des Krieges, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik Bd. 107, 1916, S. 529 ff.

gebotpreises oder durch künstliche Angebotsverknappung ermöglichte. Eine Konkurrenz ausser durch Substitution der Produkte war nicht mehr zu befürchten. Trotz gleichbleibender objektiver Marktform hatten also zahlreiche Anbieter die Möglichkeit, Preisstrategie zu treiben. Vom einzelnen Anbieter aus gesehen, stellte sich die Nachfrage nach seiner Ware nicht mehr wie bei konkurrierendem Angebot als ein Parallele zur Mengennachfrage dar, sondern die Nachfragekurve sank von links nach rechts. Die preisstrategische Stärke der kleinen Monopolisten war um so grösser, je unelastischer die Nachfrage nach ihren Produkten war, je steiler also die Nachfragekurve verlief. Die Hamsterpsychose führte wahrscheinlich zu einer Herabsetzung der Nachfrageelastizität. Andererseits versuchten auch die Nachfrager durch Erhöhung des Nachfragepreises zum Zuge zu kommen. Die Kleingeldnot der ersten Kriegszeit trug ebenfalls dazu bei, die nachgefragte Menge und den Nachfragepreis zu steigern. Die Konsumenten kauften für einen grösseren runden Betrag ein. Die Angstnachfrage richtete sich vor allem auf lagerfähige Nahrungsmittel wie Hülsenfrüchte, Reis, Gerste, Mais, Mehl, Haferprodukte, Teigwaren usw.¹⁾

Der Ausbruch des Krieges führte also zur Entstehung eines «Knappheitsmonopols»; die Anbieter waren «gewissermassen an einem stillschweigenden Kollektivmonopol der Knappheit beteiligt»²⁾. In den Paniktagen übte der Preis ungehindert seine Auslesefunktion aus. Die Güterpreise wurden nicht nur durch eine Niveauverschiebung der Nachfragekurve nach rechts, sondern auch durch eine Verlagerung der Angebotskurve nach links in die Höhe getrieben.

Die Preissituation wurde bei Kriegsausbruch noch durch die Tatsache wesentlich verschärft, dass keine Preispolster in Form relativ grosser Warenlager vorhanden waren. Die Mehrnachfrage führte zu einer raschen Räumung der Warenvorräte. Dieser durch die Steigerung der Nachfrage auf den Verbrauchsgütermärkten bewirkte Anstieg der Endproduktpreise hatte die Tendenz, sich kumulativ auf die konsumferneren Absatzstufen fortzuwälzen. Die Zunahme der effektiven Nachfrage nach Fertigprodukten führte zu einer überproportionalen Steigerung der wirksamen Nachfrage nach Vorprodukten. Wenn Absatzsteigerungen eintreten oder in Aussicht stehen, werden eben die Lagerbestände erhöht. Aus diesem Grunde erfuhr die Nachfrage nach Vorprodukten eine Vielfältigung. Hier wurde also das Akzelerationsprinzip in Form

¹⁾ Vgl. E. Fehr Aus der Praxis der Preiskontrolle zur Kriegszeit, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, 15. Jg., 1914, S. 213.

²⁾ H. Rittershausen Die preisrechtlichen Generalklauseln in der Praxis der europäischen Kriegs-Preispolitik, Weltwirtschaftliches Archiv Bd. 60, 1944, S. 107.

des « Lagerhaltungsmultiplikators » wirksam. Die Preiswirkung der zusätzlichen Konsumgüternachfrage musste um so stärker ausfallen, als auch auf den Vorproduktstufen keine Ausgleichspolster in Form übnormaler Warenvorräte bestanden.

Die ersten Kriegsmonate führten mithin zu einer planlosen Nachfrageausweitung; die ohnehin nicht grossen Warenlager wurden rasch aufgezehrt.

Es ist in diesem Zusammenhange aufschlussreich, kurz einen Blick auf die Ausgangslage im Jahre 1939 zu werfen. Im Gegensatz zu 1914 trat die Schweiz mit aufgeblähten Lagerbeständen in den zweiten Weltkrieg ein, und es gelang ihr, diese bis Mitte 1940 zu ergänzen oder sogar noch zu vergrössern. Diese Warenvorräte haben sich in der Folge als wirksame Preispuffer erwiesen. Eine Nachfrageausweitung konnte auf allen Marktstufen durch Vorratsabstossung befriedigt werden. Diese gütermässige Gegenwirkung fand allerdings an der absoluten Höhe der betreffenden Gütervorräte ihre Grenze. Im April 1939 wurden ferner die Konsumenten, unter Androhung späterer Sperren, zur Anlegung von Haushaltungsvorräten an haltbaren Nahrungsmitteln für einen Zweimonatsbedarf angehalten. Diese Massnahme hatte damals vor allem den Zweck, die Lager der Importeure und der nachgelagerten Verteilungsstufen zu entlasten und die Vorräte nach Möglichkeit zu dezentralisieren. Die preispolitische Bedeutung dieser individuellen Lageröffnung bestand darin, dass sie noch vor Kriegsausbruch den Erlass verbrauchsbeschränkender Massnahmen erlaubte. So wurde bereits am 28. August 1939 eine Bezugssperre für einzelne Nahrungsmittel verfügt¹⁾. Von dieser Kaufs- und Verkaufssperre wurden lagerfähige Nahrungsmittel, die den Hamsterkäufen besonders ausgesetzt sind, betroffen. Diese Konsumgüter wurden zwei Monate später der Rationierung unterstellt. Während der Bezugssperre wurde also die definitive Verbrauchlenkung vorbereitet.

Die wirtschaftlich, sozial und politisch schädlichen Zustände auf zahlreichen Verbrauchsgütermärkten im Jahre 1914 veranlassten viele Kantonsregierungen, Gemeindebehörden und Private, Eingaben an den Bundesrat zu richten, in denen darauf hingewiesen wurde, « dass jetzt schon die Lage von Händlern ausgenützt wird, und für Bedarfsgegenstände des täglichen Lebens Preise gefordert werden, die zu den Beträgen, die die Betroffenen selbst beim Ankauf haben bezahlen müssen, in keinem Verhältnis stehen »²⁾. Diese Mahnungen bewirkten ein « kräftiges Eingreifen » des Bundesrates.

¹⁾ AS 55/723.

²⁾ Kreisschreiben vom 10. August 1914, B.Bl. 1914/IV/720.

Im Gegensatz zum deutschen Vorgehen¹⁾, das die spätere schweizerische Kriegswirtschaftspolitik mehrfach beeinflusste, wurde bei uns zunächst nicht der Gedanke der Preislimitierung, sondern derjenige der Gewinnbeschränkung lebendig. Der Bundesrat eröffnete seine Kriegspreispolitik mit dem Erlass der Wucherverordnung vom 10. August 1914²⁾. In Art. 1, lit. a, wird der eigentliche Wuchertatbestand wie folgt formuliert: «Wegen Wuchers mit Nahrungsmitteln und andern unentbehrlichen Bedarfsgegenständen wird mit Gefängnis und Busse bis zu 10'000 Fr. oder mit Busse allein bestraft: a) wer für Nahrungsmittel oder andere unentbehrliche Bedarfsgegenstände Preise fordert, die gegenüber dem Ankaufspreis einen Gewinn ergeben würden, der den üblichen Geschäftsgewinn übersteigt». In Art. 1, lit. b und c, werden ferner die Vorbereitungshandlungen (Verabredungen zwecks Erzielung von Preissteigerungen und Massenaufkauf) zu besonderen Straftatbeständen erhoben.

Einige Kantonsregierungen waren bereits in den ersten Augusttagen gegen die Preistreiberei vorgegangen. Vorbildlich war z. B. das Vorgehen der Genfer Regierung, die schon am 3. August, also eine Woche vor der eidgenössischen Regelung, eine Verfügung erliess, wonach der Verkauf von Waren auf den Wochenmärkten zu offensichtlich überhöhten Preisen verboten war³⁾. Da diese Regelung nicht befriedigte, dehnte die Regierung den Geltungsbereich dieser Verfügung zwei Tage später auf sämtliche Nahrungsmittelgeschäfte aus. Am 7. August wurden schliesslich Preisaushangvorschriften für Nahrungsmittel erlassen. Am 3. August erliess auch der Regierungsrat des Kantons Solothurn Bestimmungen gegen die Preistreiberei, die unter anderem als wirksame Sanktion die Schliessung der Geschäfte unter Entzug der Vorräte vorsahen. In ähnlicher Weise gingen z. B. auch die Kantone Bern, Schaffhausen, Freiburg und Waadt gegen die Preisausschreitungen vor.

Durch BRB vom 18. April 1916⁴⁾ wurde die Wucherverordnung vom 10. August 1914 abgeändert und erweitert. Der eigentliche Wuchertatbestand (Art. 1, lit. a) blieb unverändert in Kraft. Es wurden zwei weitere Deliktstatbestände, deren Fehlen in der Wucherverordnung vom 10. August 1914 als Lücke empfunden

1) Vgl. H. Eiche *Höchstpreise und öffentliche Ernährungswirtschaft in Deutschland während des Weltkrieges*, unter besonderer Berücksichtigung der Fettversorgung. Diss. Basel 1939.

2) Verordnung gegen die Verteuerung von Nahrungsmitteln und andern unentbehrlichen Bedarfsgegenständen vom 10. August 1914, AS 30/376.

3) F. Volmar *Die wirtschaftlichen Notgesetze und -Verordnungen des Bundes nebst einer Auswahl aus den Noterlassen der Kantone*, Bern 1915, S. 150.

4) AS 32/165.

worden war, angeführt. Der BRB vom 18. April 1916 bezweckte somit eine Behebung von Mängeln; er war das Ergebnis der in der Zwischenzeit gesammelten Erfahrungen. Im August 1916 wurde die Wucherbekämpfung noch in dem Sinne verschärft, dass Vorschriften erlassen wurden, welche eine schärfere Ausweisung von Ausländern, die sich im Warenverkehr unlautere Machenschaften zuschulden kommen liessen, regelten, obwohl die Wucherer durchaus nicht immer Ausländer waren. Auch im zweiten Weltkrieg wurde als Strafe gegen die Uebertretung von Preiskontrollvorschriften die Landesverweisung von Ausländern vorgesehen.

Die Wucherverordnung vom 10. August 1914 stand deutlich unter dem Eindruck der Lebensmittelpolitik und der öffentlichen Meinung bei Kriegsausbruch. Der Bundesrat war der Ansicht, dass das Missverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage hauptsächlich auf die spekulativen Machenschaften in der Verteilungssphäre zurückzuführen sei. Die Forderung nach Konsumentenschutz führte dazu, dass sich das Augenmerk der Behörden zunächst auf die Preisforderungen der konsumnahen Marktstufen richtete. Der Gesetzgeber stand ferner unter dem Eindruck des plötzlichen Unterbruchs der internationalen Handelsbeziehungen, so dass eine sofortige Förderung der Inlanderzeugung als geboten schien. Nur aus diesen Gründen ist es überhaupt erklärlich, dass die Produzenten von den Bestimmungen der Wucherverordnung unberührt blieben. Dass nur der Verteiler als Täter in Betracht kommen sollte, geht schon aus der Art der Berechnung des wucherischen Gewinns hervor. Ein strafbarer Gewinn lag nur dann vor, wenn die Differenz zwischen Ankaufs- und Verkaufspreis den im Sinne von Art. 1, lit. a, zulässigen Gewinn überstieg. Einen Ankaufspreis in diesem Sinne hat nur der Händler, sei er nun Grosshändler, Kleinhändler oder ein anderer Zwischenhändler. Diese bewusste Privilegierung der Produzenten geht auch deutlich aus dem erwähnten Kreisschreiben vom 10. August 1914 hervor, in welchem es unter anderem heisst, die wucherische Preisforderung sei nur dann strafbar, wenn es sich um den Verkauf gekaufter Waren, dagegen nicht, wenn es sich um die «Veräusserung selbsterzeugter oder durch Verarbeitung gewonnener Waren» handle. Ganz abgesehen davon, dass diese Regelung in offenem Widerspruch zum Zwecke der Wucherverordnung stand, dürfte sich diese differentielle Behandlung nicht gerade günstig auf die «Kriegswirtschaftsmoral» des Handelsstandes ausgewirkt haben. In diesem Zusammenhange ist noch zu beachten, dass die schon in Friedenszeiten vertretene Lehre von der Ueberflüssigkeit des Handels seit Kriegsausbruch wieder recht populär wurde, was

die Gedankengänge und Massnahmen der Behörden ebenfalls in der erwähnten Richtung beeinflusst haben dürfte¹⁾.

Der Zweck der Preiswucherverordnung bestand darin, die Konsumenten vor Preisausschreitungen in der Verteilungssphäre, vor Preissteigerungen also, die durch spekulative und unlautere Machenschaften sowie durch andere ungewöhnliche Einwirkungen wie Angstkäufe, Hamsterei, Warenzurückhaltung, vorübergehende Warenknappheit infolge Transportstörungen verursacht wurden, zu schützen. Durch den Kriegsausbruch wurde das Produktionskostengesetz, welches für die « beliebig vermehrbaren » Güter, wozu ausser den beliebig reproduzierbaren auch die beliebig durch Einfuhr beschaffbaren Produkte gerechnet werden können, gilt, auf vielen Gebieten ausgeschaltet. Durch die Unterbindung der Importe schieden zahlreiche Waren aus der Kategorie der « beliebig reproduzierbaren » Güter aus, und ihre Preise wurden in zunehmendem Masse durch das blosse Verhältnis von Angebot und Nachfrage bestimmt. Durch die Bestimmungen der Preiswucherverordnung sollten die Anbieter der konsumnahen Absatzstufen zweitens daran gehindert werden, ihre Preis-Kosten-Spanne auszuweiten, indem sie Preise forderten oder annahmen, die der jeweiligen Marktsituation entsprachen. Die blosse Tatsache der Unausgeglichenheit der Märkte sollte somit keinen Anlass zu Preissteigerungen bilden. Denn auch ohne Uebertreibungen (Hamstern, spekulative Warenzurückhaltung usw.) kann die marktmässige « normale » Preissteigerung gemäss den Gesetzmässigkeiten von Angebot und Nachfrage sozial unerwünschte Wirkungen zeitigen.

Die Preiswucherbekämpfung war schon vom leitenden Grundgedanken der ganzen Kriegspreispolitik, nämlich der Einhaltung « angemessener » Preise, beherrscht. Ueblicher Geschäftsgewinn bedeutete nämlich nichts anderes, « als ein Gewinn, der unter Berücksichtigung der im einzelnen Falle massgebenden Umstände als angemessen erscheint »²⁾. Angemessener Gewinn war aber nicht ohne weiteres identisch mit hergebrachtem Geschäftsgewinn. Vielmehr musste (oder besser: hätte) der Geschäftsgewinn der Friedenszeit in manchen Fällen eine Einschränkung erfahren (sollen). Umgekehrt war eine Heraufsetzung des Gewinns dort am Platze, wo die Warenbeschaffung und -verteilung mit erhöhten Leistungen verbunden war (z. B. vermehrtes Risiko der Importeure). Eine negative Umschreibung ergibt, dass ein angemessener Preis dann

¹⁾ Es muss allerdings bereits an dieser Stelle kurz erwähnt werden, dass auf den Agrarmärkten nach Kriegsausbruch zunächst Angstverkäufe mit entsprechenden Preiswirkungen eintraten und dass der Bundesrat Vereinbarungen über die Lebensmittelversorgung zu angemessenen Preisen mit einigen landwirtschaftlichen Organisationen traf.

²⁾ F. Michel Das schweizerische Kriegswucherstrafrecht, Diss. Bern 1920, S. 53.

vorlag, wenn dieser keinen « übermässigen » Gewinn enthielt. Der angemessene Preis der Kriegszeit war somit ein betriebsindividueller Preis, d. h. ein Preis, der für jeden einzelnen Fall auf Grund der Individualkosten ermittelt werden musste. Einen einheitlichen « angemessenen » Preis für ganze Marktgebiete und Wirtschaftszweige konnte es nicht geben. Die Anwendung des Grundsatzes der individuellen Preisbildung führte gerade in Kriegszeiten zu einer starken Preisstreuung, weil die Einstandspreise je nach Ort und Zeit der Beschaffung vielfach erheblich auseinanderklafften. Die Idee des « angemessenen » Preises hatte weiter zur Folge, dass eine Höchstpreisfestsetzung noch keinen Masstab für die Angemessenheit der Preisforderung abgeben konnte, obwohl der Bundesrat hier eine entgegengesetzte Meinung vertrat¹⁾. Wenn man sich den Sinn des Höchstpreises vor Augen hält, so war dies eigentlich selbstverständlich. Der Höchstpreis sollte ja eine Preisobergrenze und nicht ein vom Staat fixierter Festpreis sein.

II. Durchführung und Auswirkungen

Die Wucherverordnung vom 10. August 1914 vermochte die schlimmsten Auswüchse des Panikbedarfes auf die Preisbildung nicht wirksam zu bekämpfen, ganz einfach darum, weil sie zu spät erlassen wurde. Die « freien Marktkräfte » konnten sich während ungefähr vierzehn Tagen ungehindert auswirken. Die Wucherverordnung übte dann allerdings vorübergehend — solange die tatsächliche Marktlage sich nicht wesentlich verschlechterte und an die Durchführbarkeit der Wucherverordnung geglaubt wurde — einen gewissen stabilisierenden Einfluss aus.

Es drängt sich nun aber noch die Frage auf, ob dieser erste Preiseingriff den Bedürfnissen der Paniktage entsprochen hätte. Die Anwendung des Prinzips der individuellen Preisbildung setzt, wie die Preispolitik des zweiten Weltkrieges zeigt, eine wirksame Preisüberwachung oder wenigstens eine eiserne Preisdisziplin voraus. Diese Voraussetzungen waren in den Augusttagen keineswegs gegeben. Ganz abgesehen davon, dass in jenen Paniktagen die Interessen der Käufer und Verkäufer oft zusammenfielen, erlaubte diese Preisbildungsmethode nicht, den Konsum-

¹⁾ Im Kreisschreiben vom 10. August 1914 ist folgendes zu lesen: « Wer dagegen diese behördlichen Tarife innehält, ist unseres Erachtens auch dann nicht strafbar, wenn die Voraussetzungen des Art. 1, lit. a, gegeben sind. » Diese Ansicht war für den Richter nicht verbindlich. Wer also zum Höchstpreis verkaufte und dabei einen übermässigen Gewinn einheimste, war straffällig. Praktisch erlangte diese Möglichkeit allerdings keine Bedeutung. Es ist auch erstaunlich, dass der Bundesrat von « Tarifen » spricht.

menten in den Preisüberwachungsdienst einzuspannen. Wie sollte der Nachfrager die Beschaffungskosten des Anbieters kennen, um darnach feststellen zu können, ob eine Ueberforderung und damit ein übermässiger Gewinn vorlag? Durch die auf der Grundlage der individuellen Gestehungskosten erfolgende Ermittlung des zulässigen Verkaufspreises wurde keine jedem Verbraucher bekannte Preisobergrenze geschaffen; es entstand ein jeder Einheitlichkeit entbehrendes Preisbild. Durch die mangelnde Preisübersicht wurde die Preiswilligkeit des ohnehin erregten Publikums noch gesteigert. Der Preiswirkung der Angstpsychose hätte also nur durch Festsetzung allgemein bekannter Höchstpreise begegnet werden können. Der Erlass wäre ohne allzu grosse technische Schwierigkeiten möglich gewesen, weil es sich bei den betreffenden Waren fast ausnahmslos um homogene Güter handelte. Der Höchstpreis hätte eine eindeutige, jedermann bekannte Preisobergrenze geschaffen. Es ist in diesem Zusammenhang noch interessant festzustellen, dass die deutsche Höchstpreispolitik gerade in den ersten Augusttagen Erfolge zu verzeichnen hatte ¹⁾.

Die Wahl der Gewinnbeschränkung als erste schweizerische preispolitische Massnahme erklärt sich wohl hauptsächlich aus folgenden Gründen. Angesichts des Fehlens jeglicher kriegswirtschaftlicher Vorbereitungsmassnahmen musste der Erlass sehr allgemein gehaltener Preisvorschriften auf weniger Schwierigkeiten stossen als die direkte Preisfixierung. Da in der Vorkriegszeit keine Preisbeobachtung bestand, hätte die Preisfindung auch einige Zeit beansprucht. Zweitens erschien diese Regelung wohl als eine geringere Abkehr von den liberalen Wirtschaftsprinzipien. Ferner wurde mit einer sehr kurzen Kriegsdauer gerechnet; lange erhielt sich die Idee des Provisoriums und damit der Ueberflüssigkeit einschneidender Preismassnahmen. Es muss schliesslich noch beachtet werden, dass eine solche Massnahme mit dem Beifall der Oeffentlichkeit rechnen konnte ²⁾.

So einleuchtend der « Angemessenheits-Begriff » des Preises auch sein mag, so schwierig war seine praktische Anwendung. Die Konkretisierung der sehr merkmalarmer Begriffe der Wucherverordnung stiess auf grosse Hindernisse. Dabei ist zu bedenken, dass durch die Einschränkung der Wucherbestimmungen auf den Han-

¹⁾ E. Eiche, a.a.O., S. 21 ff.

²⁾ « Une loi ordonnant, interdisant, menaçant, punissant, fera plaisir, car non seulement elle répond au besoin de faire quelque chose, mais encore c'est déjà une réaction morale contre le fléau dont on souffre. » P. Boven. Convient-il de maintenir en vigueur, après la fin complète de la guerre, les prescriptions économiques contre la spéculation illicite? Zeitschrift für Schweizerisches Recht Bd. 39 N.F., 1920, S. 3a.

del die Nachprüfung übermässig hoher Preise noch relativ einfach war. In Deutschland, wo die Preissteigerungsverordnung auch für die Produktionssphäre Geltung hatte, stiess die Durchsetzung der Preiswuchervorschriften noch auf ganz erheblichere Schwierigkeiten¹⁾. Die Wirksamkeit eines Erlasses hängt von seiner Durchführung ab. Die Abschreckungswirkung der schärfsten Strafandrohungen muss auf die Dauer nachlassen, wenn der Wille oder die Fähigkeit fehlt, den erlassenen Preisvorschriften Nachachtung zu verschaffen. Während des ersten Weltkrieges wurde sehr wenig getan, um die Innehaltung der Preisbestimmungen zu sichern. So gab es in den Jahren 1914-1918 kein einheitliches, der Preiskontrollstelle des zweiten Weltkrieges entsprechendes Preisüberwachungsorgan. Die Uebertragung der Strafverfolgung an die Kantone bedeutete eine erhebliche Schwächung der Wucherbestimmungen, da die kantonale Durchführung eidgenössischer Vorschriften in mancher Hinsicht zu wünschen übrig liess. Während einige Kantone die ihnen übertragenen Aufgaben sorgfältig zu erfüllen trachteten, waren in anderen Kantonen nur ungenügende oder überhaupt keine Kontrollorgane vorhanden²⁾. Ausserdem liessen viele kantonale Gerichte das notwendige Verständnis für versorgungs- und preispolitische Fragen vermissen. Selbst im Wiederholungsfalle wurden oft Minimalbussen ausgesprochen, sofern die Uebertretung nicht noch gerichtlichen Schutz fand. Die komplizierten kantonalen Strafprozessordnungen standen ferner einer raschen Erledigung der Preisdelikte im Wege. Diese unbefriedigenden Zustände waren oft nicht auf das mangelnde Pflichtgefühl der kantonalen Organe zurückzuführen. Die Wucherverordnung enthielt, wie bereits erwähnt, eine ganze Anzahl sehr vager Begriffe (z. B. « unentbehrliche Bedarfsgegenstände », « üblicher Geschäftsgewinn »), die man in guten Treuen verschieden interpretieren konnte. Diese terminologische Unsicherheit konnte der Beklagte vielfach zu seinen Gunsten ausnutzen. Viele dieser Begriffe sind erst nach und nach durch die Praxis der Gerichte etwas konkretisiert worden. Dies erklärt auch die ausserordentlich schwankende Gerichtspraxis. Nicht nur von verschiedenen kantonalen, sondern auch vom Bundesgericht sind Urteile gefällt worden, « die sich auf krasse Weise direkt widersprechen »³⁾.

1) H. Eiche, a.a.O., S. 25 ff.

2) Die unbefriedigende Durchsetzung der erlassenen Vorschriften führte z.B. auch zur Gründung von Vereinen, die sich mit den « Auswüchsen des gegenwärtigen Wirtschaftslebens » befassten. So wurde in Zürich eine « Aktion gegen den Wucher » gegründet. Vgl. die Statuten vom 3. Juni 1916 und das dazugehörige Begleitschreiben.

3) W. Stucki Kriegswirtschaft und Recht, Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins Bd. 55, 1919, S. 293.

Besondere Schwierigkeiten bereitete z. B. die Berechnung des « üblichen » bzw. « übermässigen » Geschäftsgewinns. Die betriebsindividuellen Kosten waren oft ein so grosses Geschäftsgeheimnis, dass sie sogar der Unternehmer selbst nicht kannte. Eine einwandfreie Ermittlung des Geschäftsgewinns setzt umfangreiche kostenstatistische und kostenvergleichende Arbeiten voraus, die nicht gegeben waren und innert nützlicher Frist nicht durchgeführt werden konnten. In der Vorkriegszeit wurde der Preis von vielen Verteilern einfach dem Markte entnommen, ohne die eigenen Kosten genau zu kennen. Während des Krieges wurde nun aber diese Orientierungsgrundlage, der einheitliche Marktpreis, ausgeschaltet. Schwierig war auch die Beantwortung der Frage, ob und in welchem Umfange der geringere Ausnutzungsgrad des Verteilungsapparates bei der Ermittlung der Gestehungskosten berücksichtigt werden dürfe. Eine ähnliche Situation bestand auch bei der Behandlung der Amortisationsquoten. Bei Strafantrag wegen übermässiger Preissteigerung gab sich selbstverständlich der Verteiler alle erdenkliche Mühe, eine Selbstkostenrechnung aufzumachen, auf Grund deren er seine Unschuld beweisen konnte. Zu diesem Zwecke wurden vielfach betriebs- und periodenfremde Kosten bei der Berechnung der betriebsindividuellen Gestehungskosten einbezogen. Schliesslich stand auch der Begriff des « unentbehrlichen Bedarfsgegenstandes », der die erste Voraussetzung für die Anwendung der Wuchervorschriften darstellte, keineswegs ein für allemal fest. So konnte z. B. die durch partielle Nahrungsmittelverknappung verursachte Nachfrageverschiebung einem bisher als Genussmittel geltenden Substitutionsgut den Charakter der Unentbehrlichkeit verleihen. Zur Lösung solcher und ähnlicher Probleme waren die kantonalen Gerichte vielfach schlechterdings nicht fähig. Dem subjektiven Empfinden der entscheidenden Richter blieb ein erheblicher Spielraum, was sich bei dem mangelnden wirtschaftlichen Verständnis mancher Gerichte als sehr nachteilig erwies.

Um die Rechtsprechung etwas einheitlicher und wirksamer zu gestalten, wurde durch BRB vom 13. Juni 1916¹⁾ eine Zentralstelle für alle Wucheruntersuchungen geschaffen. Diese Zentralstelle hatte unter anderem bei der Verfolgung von Wucherdelikten, die sich über mehrere Kantonsgebiete erstreckten, einen gemeinsamen Gerichtsstand zu bestimmen.

Durch diese schlechten Erfahrungen gewitzigt²⁾ wurde die

1) AS 32/202.

2) So schreibt z.B. der BR in seinem 1. Vollmachtenbericht vom 21. November 1939, S. 31: « Im Laufe des letzten Weltkrieges hat man die Erfahrung gemacht, dass die Verfolgung und Beurteilung solcher Widerhandlungen durch die Strafgerichte der Kantone zu unbefriedigenden Resultaten führte. »

Beurteilung der kriegswirtschaftlichen Widerhandlungen — also auch der Preisdelikte — im zweiten Weltkrieg nicht den kantonalen Organen, sondern den strafrechtlichen Kommissionen des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements übertragen. Dadurch wurde eine einheitliche und rasche Verfolgung und Beurteilung der Preisvergehen gewährleistet. Es wurde also von Anfang an erkannt, dass sich der Staat nicht allein mit der Aufstellung von Preisfindungsregeln begnügen kann, sondern dass auch für ihre Einhaltung gesorgt werden muss. Auch die Verbraucherschaft wurde sofort nach Kriegsausbruch durch den Erlass zahlreicher die Preisklarheit und die Preiswahrheit fördernder Massnahmen (Preispublikation, Preisanschrift, Preisaufruf usw.) in den Preisüberwachungsdienst eingespannt.

Das Ergebnis der Wucherverordnung entsprach keineswegs den gehegten Erwartungen. Darüber herrscht Einigkeit. So schreibt z. B. Hafter über die Anwendung des Art. 1, lit. a: «Eine Fülle von juristischem Scharfsinn, von sozialökonomischem und wirtschaftswissenschaftlichem Nachdenken hat man aufgewendet, um schliesslich, wenn man wenigstens offen sein will, zu der Einsicht zu gelangen, dass eine starke, einheitliche und zielbewusste Anwendung dieser Gesetzesbestimmung — nicht möglich ist»¹⁾. «Ihre vernünftige Durchführung ist, wie die Praxis bald genug gezeigt hat, ein Ding der Unmöglichkeit»²⁾. «Die Anwendung des Wucherparagraphs hat jämmerlich versagt»³⁾. Dieser Misserfolg führte schliesslich dazu, dass der Wucherverordnung als Kampfmittel gegen die Preistreiberei nicht mehr die erste Rolle zukam.

Wenn wir zur Betrachtung der hauptsächlichsten Konsequenzen dieser ersten eidgenössischen Preismassnahme übergehen, ist zunächst festzustellen, dass die Wahl der Selbstkosten als Grundlage für die Beurteilung der Preisangemessenheit die Anwendung des Grundsatzes der individuellen Preisgestaltung bedeutete. Die Kriegspreispolitik 1914/1918 hat zunächst den Individualkostenpreis zu ihrer Grundlage gemacht. Die Anwendung der Individualkosten als Preisfindungsregel führte zu einer Durchbrechung des Prinzips der Preiseinheit. Das Ergebnis dieses Preiseingriffes war nämlich, dass ein einheitlicher Marktpreis nicht mehr zustande kommen konnte. Diese Preisregelung führte also mit andern Worten dazu, dass die aus der unterschiedlichen Kostengestaltung sich ergebenden Differentialgewinne ausgeschaltet wurden. Für die Preishöhe

¹⁾ E. Hafter Vom Kriegswucher, Wissen und Leben Bd. 19, 1917/18, S. 577/578.

²⁾ E. Hafter Sozialwucher, Zeitschrift für schweizerisches Recht, Bd. 39 N.F., 1920, S. 151a.

³⁾ Schweizer Export-Revue 1918, Nr. 11, S. 82.

waren nicht mehr die Kosten des Grenzbetriebes massgebend. Die Differentialrente entstand nicht mehr beim Anbieter, sondern bei den Konsumenten in Gestalt der Konsumentenrente. Wer das Glück, die Zeit oder die Findigkeit hatte, einen «billigen» Verkäufer zu finden, konnte beachtliche Kaufkraftersparnisse erzielen. Wahrscheinlich liegt eine ungewollte Durchbrechung des Gesetzes der Preiseinheit vor. Denn die eigentliche Absicht der Wucherverordnung bestand m. E. darin, eine die Kosten des Grenzbetriebes übersteigende, rein nachfragebedingte Preiserhöhung zu verhindern. Jedenfalls wurden die an die Durchbrechung des Preiseinheitsgesetzes geknüpften Voraussetzungen in keiner Weise gesehen. Die Durchführung dieses Grundsatzes des Individualkostenpreises bei den vertretbaren Gütern war auf die Dauer eine volkswirtschaftliche Unmöglichkeit. Auch bei den nicht völlig fungiblen Gütern hat diese Regelung gelegentlich versagt, besonders dann, wenn eine erhebliche Kostenstreuung vorlag. Unter dem Einflusse der zunehmenden Warenverknappung setzte sich das Preiseinheitsgesetz in dem Sinne noch verstärkt durch, dass die Preisdifferenz zwischen Waren mit ähnlichem Verwendungszweck abnahm, was mit den verringerten Präferenzen bzw. der zunehmenden Substitutionsbereitschaft der Konsumenten zusammenhing.

Der Grundsatz des Individualkostenpreises wurde auch von der Preispolitik des zweiten Weltkrieges angewandt. Es zeigte sich auch hier, dass auf die Dauer für gleichartige Erzeugnisse nicht verschiedene Preise durchgesetzt werden können. Im Gegensatz zum ersten Weltkrieg wurde diese Preisbildungsregel allerdings in erster Linie bei qualitätsbestimmten Waren eingeführt, so dass die Erfolgsaussichten von vornherein grösser waren. Diese Preisfindungsregel wurde insbesondere bei den Neu- und Ersatzstoffprodukten angewandt, weil hier das Fehlen von Stichtagspreisen die Anwendung des im zweiten Weltkrieg sehr verbreiteten Vergleichszeitprinzips (Vorkriegspreis plus absolute oder prozentuale Preiszuschläge) verunmöglichte¹⁾. Immerhin ist die Zunahme der Höchstpreisvorschriften und der starke Aufschwung der Preisausgleichskassen ab 1941 nicht zuletzt die zwangsläufige Konsequenz der Unmöglichkeit der Durchsetzung verschiedener Preise für gleichartige oder sogar für substitutive Güter. Aus dem gleichen Grunde wurde auch häufig dem einzelnen Anbieter ein betriebsinterner Preisausgleich zugestanden. In einer Preisverfügung wird z. B. folgendes bestimmt: «Um dem Detailhandel eine einheitliche, nach Qualitäten und Sortimenten zweckmässig abgestufte Preisgestaltung zu ermöglichen, ist es gestattet, für die verfügbare

¹⁾ Vgl. F.A. Legler Gelenkte Preisbildung in der schweizerischen Kriegswirtschaft, Industrielle Organisation 1942, H. 1, S. 3 ff.

Ware Durchschnitts-Verkaufspreise zu berechnen und für Waren mit gleichem Verwendungszweck Preisumlagen vorzunehmen»¹⁾). Durch die Preisumlage sollte verhindert werden, dass qualitativ gute, aber noch billige Ware (z. B. Vorkriegsware) bei Anwendung der vorgeschriebenen Einstandspreiskalkulation zu einem niedrigeren Preis verkauft werden musste als teure Ersatz- oder Neustoffe. Derartige, das Gesetz der Preiseinheit berücksichtigende Preisvorschriften wurden auch anderen Marktstufen zugestanden.

Der schwerwiegendste Mangel der Preiswucherverordnung vom 10. August 1914 bestand wohl darin, dass die Kostenseite völlig ausser acht gelassen wurde. Die fehlende Kostenkritik führte dazu, dass das Streben des Handels nach möglichst tiefen Gestehungskosten beeinträchtigt wurde. Da der Verteiler in der Regel die Prozentmarge anwendete, bedeuteten höhere Einstandspreise auch höhere Gewinne. Die schlechte Leistung wurde also durch die Preisvorschriften noch besonders belohnt. Die fehlende Kostenkritik und die Zulassung der prozentualen Zuschlagskalkulation hatten zur Folge, dass die Interessen des Handels und der Produzenten — die den Bestimmungen der Wucherverordnung nicht unterstellt waren — nicht notwendig entgegengesetzter Art waren. Es konnte demnach nicht mehr mit der preisdämpfenden Wirkung des Handels gerechnet werden, selbst dann nicht, wenn die Marktfigur der Nachfrager einem Oligopol, Teiloligopol oder Teilmonopol entsprach. Wie noch zu zeigen sein wird, besteht zwischen der den Verteilern durch Anwendung der individuellen Kosten als Grundlage der Preisfindung gewährten «Kostengarantie» und der Entstehung des Kettenhandels eine sehr enge Beziehung²⁾).

Bei einem Vergleich dieser Regelung mit derjenigen des zweiten Weltkrieges ergeben sich Abweichungen, die für das Verständnis der unterschiedlichen Auswirkungen der Kriegspreispolitik 1914/18 und 1939/45 von grösster Bedeutung sind.

In der grundlegenden Preisverfügung vom 2. September 1939³⁾ wurde in Art. 2, lit. a, untersagt, «im Inland für irgendwelche Leistungen Gegenleistungen zu fordern oder anzunehmen, die unter Berücksichtigung der brancheüblichen Selbstkosten einen mit der allgemeinen Wirtschaftslage unvereinbaren Gewinn verschaffen würden». Ein bedeutender Unterschied besteht zunächst darin, dass die gewinnbegrenzende Vorschrift auch die Güter entfernterer Ordnung erfasste. Im Gegensatz zu 1914 wurde also die vertikale

¹⁾ Vgl. EPK Nr. 328 A/42 vom 26. Oktober 1942. Vgl. auch Kurzkomentar zur Verfügung 328 A/42 der Eidgenössischen Preiskontrollstelle über die Kalkulation im Detailhandel (hg. von der Studienkommission des Schweiz. Gewerbeverbandes und des Verbandes Schweiz. Waren- und Kaufhäuser), Zürich 1942.

²⁾ Vgl. S. 206.

³⁾ AS 55/820.

Preisverbundenheit beachtet, indem sämtliche Marktstufen den gewinnregelnden Bestimmungen unterstellt wurden. Die grösste Bedeutung kommt jedoch einer anderen Abweichung zu.

Anlässlich der Abwertung des Schweizerfrankens im September 1936 wurden, neben dem relativen Preisstopp, allgemeine Preisvorschriften erlassen, deren materieller Inhalt mit den Bestimmungen der Wucherverordnung vom 10. August 1914 übereinstimmte. Merkwürdigerweise enthielten die Abwertungspreisvorschriften einen Absatz, in dem untersagt wurde, für Waren Preise zu fordern oder anzunehmen, die dem Verkäufer unter Berücksichtigung seiner Selbstkosten einen mit der allgemeinen Wirtschaftslage unvereinbaren Gewinn verschaffen würden. Es mussten also auch hier alle Selbstkosten, ob angemessen und notwendig oder übersetzt und überflüssig, mitberücksichtigt werden. Diese Preisbestimmung führte natürlich zu den gleichen unerwünschten Nebenwirkungen wie diejenige des Jahres 1914. Der grundlegende Mangel der Gewinnbegrenzungsbestimmungen von 1914 und 1936 bestand darin, dass die betriebsindividuellen Selbstkosten bei der Berechnung des Gewinns vorbehaltlos übernommen wurden. Die Anwendung der Individualkosten als Preisermittlungsregel führte dazu, dass den Anbietern eine Kostengarantie gewährt wurde. Die unbedingt erforderliche Kostenkritik wurde vom neuen Kriegspreisrecht dadurch berücksichtigt, dass bei der Ermittlung des Gewinns nicht mehr von den betriebsindividuellen Kosten, sondern von den sog. «brancheüblichen Selbstkosten» ausgegangen wurde. Massgebend waren also nicht die Ist-Kosten, sondern die Soll-Kosten. Die Feststellung des Gewinns erfolgte somit nicht mehr in der Weise, dass die individuellen Selbstkosten vom realisierten bzw. geforderten Verkaufspreis in Abzug gebracht wurden, sondern durch die Bildung der Differenz zwischen Angebotspreis bzw. tatsächlich erzieltm Preis und den «brancheüblichen Selbstkosten». Daraus ergibt sich, dass der Straftatbestand des Art. 2, lit. a, auch dann erfüllt sein konnte, wenn der betreffende Anbieter überhaupt keinen Gewinn erzielt hatte¹⁾. Dieser Fall konnte dann eintreten, wenn die Kostenlage des betreffenden Verteilers oder Produzenten sehr ungünstig war. Durch diese gewinnregelnde Bestimmung des zweiten Weltkrieges wurde also, im Gegensatz zum ersten Weltkrieg, die schlechte kostenmässige Position nicht noch besonders belohnt, sondern es wurde ganz umgekehrt ein Druck auf jene Betriebe ausgeübt, die mit überdurchschnittlich hohen Kosten arbeiteten. Es wurde demnach versucht, mittels Preiseingriff den gleichen preisregelnden Einfluss zu erreichen, den der Marktmecha-

¹⁾ Vgl. Entscheide der strafrechtlichen Kommissionen des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements 1939-1943, Zürich 1944, S. 11 ff. Ferner: Schweizerische Juristenzeitung 38. Jg., 1941/42, S. 352.

nismus in der Friedenswirtschaft ausübte, indem die unrationell arbeitenden Betriebe einem künstlichen Druck ausgesetzt wurden. Da der Wettbewerb in der durch spezifische Knappheit gekennzeichneten Kriegswirtschaft weitgehend fehlt, wurde die Ausschaltfunktion von der preisregelnden Behörde übernommen. Die Gefahr, in die Verlustzone abzugleiten oder auch nur Grenzbetrieb zu werden, löste rationalisierungsfördernde Tendenzen aus. Durch diese preispolitische Massnahme wurde also eine Lage geschaffen, « als ob » Wettbewerb herrschte. Rittershausen spricht in diesem Zusammenhange sehr treffend von « Wettbewerbsanalogie » ¹⁾).

Drittens ist darauf hinzuweisen, dass der als Preisbemessungsgrundlage dienende « Ankaufspreis » eine Anwendung des Wiederbeschaffungspreisprinzips während des ersten Weltkriegs in der Verteilungssphäre verhinderte. Die Vorteile der Wiederbeschaffungspreisrechnung sind um so grösser, je erheblicher die Fremdkostenquote ist. Dies ist gerade im Handel der Fall. Um die mit der Einstandspreiskalkulation verbundenen Substanzverluste zu begrenzen, musste der Verteiler darnach trachten, ein möglichst kleines Warenlager zu halten. Dieses in einigen Branchen feststellbare Streben nach möglichst geringen Warenvorräten hatte zur Folge, dass eine plötzliche Steigerung der Verbrauchernachfrage eine relativ grosse Preiserhöhung bewirkte. Die kleinen Warenlager konnten eben nicht als Preispuffer dienen. Es darf auch die Vermutung ausgesprochen werden, dass die von der Wucherverordnung verlangte Kalkulationsbasis (Einstandspreis) sehr häufig missachtet wurde. Durch die ungehinderte Anwendung des Wiederbeschaffungspreisprinzips konnte die Schmälerung des realen Betriebskapitals auch in der Produktionssphäre nicht verhindert werden. Die durch Anwendung der Wiederbeschaffungspreisrechnung erzielbaren höheren Geldeinnahmen (Kriegsgewinne) führten aber zu einer Stärkung der monetären Kaufkraft der Produktionsbetriebe auf den Produktionsmittel- und sogar auf den Konsumgütermärkten und damit zu einem die Realkostenerhöhung übersteigenden Preisauftrieb.

In den Jahren 1939/1945 bildete die Wahl der Kalkulationsgrundlage einen der umstrittensten Punkte der Kriegspreispolitik. Die von der Preisbehörde gegenüber der Preisermittlungsgrundlage eingeschlagene Politik lässt sich in drei Phasen einteilen. Während den ersten Kriegsmonaten wurden Preiserhöhungen nur im Umfang der Steigerung der Gestehungskosten der sachlichen Produktionsmittel zugestanden, wobei anfänglich der effektive Einstandspreis und später meistens ein Mittelpreis, der einen gewogenen Durch-

1) H. Rittershausen Die preisrechtlichen Generalklauseln ..., a.a.O., S. 101.

schnittspreis zwischen Einstands- und Wiederbeschaffungspreis darstellte, massgebend war. Die Mittelpreisbildung bedeutete einen Kompromiss zwischen den Produzenten- und den Konsumenteninteressen. Durch die Bildung von Uebergangspreisen wurde ferner eine ruckartige Erhöhung der Preise vermieden, indem der Lagerabbau zu einem allmählichen Preisanstieg führte. Hier kommt übrigens die von der EPK ausgeübte retardierende Tätigkeit sehr schön zum Ausdruck. Die Bildung von Uebergangspreisen entsprach schliesslich der Forderung nach einheitlichen Individual-Angebotspreisen. Die Berechnung von Mittelpreisen konnte allerdings nicht verhindern, dass oft empfindliche Preisunterschiede innerhalb ein und derselben Angebotsgruppe entstanden, weil sich die zu billigen, d. h. zu Vorkriegspreisen eingekauften Lagerbestände der einzelnen Unternehmer nicht im gleichen Augenblick erschöpften. Die Grösse der in der Vorkriegszeit geäußneten Warenvorräte entschied somit über die zulässige Preisstellung. Tendenziell setzte sich aber trotzdem das Einheitspreisgesetz durch, indem die « billigen » Produzenten einem vermehrten Nachfragedruck ausgesetzt wurden, was zur Umgehung der Kalkulationsvorschriften anreizte. Schon anlässlich der Abwertung des Schweizerfrankens hatte es sich gezeigt, dass die Mittelpreisbildung auf die Dauer zu einer unhaltbaren Preisstreuung führt¹⁾.

Schon der Uebergang von der reinen Einstandspreiskalkulation zur Mittelpreisbildung bedeutete eine gewisse Annäherung an die Wiederbeschaffungspreisrechnung. Die zweite Entwicklungsphase ist nun dadurch gekennzeichnet, dass die preissetzende Behörde einen weiteren Schritt in der Richtung des reinen Wiederbeschaffungspreises machte. Die Preisbehörde hat zwar nie die reine Wiederbeschaffungspreiskalkulation zugelassen. Der Ausdruck « Wiederbeschaffungspreis » wurde aus diesem Grunde absichtlich vermieden. Bei der Kostenbewertung konnte der Anbieter nur vom sog. « ausweisbaren Neubeschaffungspreis » ausgehen. Darunter verstand die preissetzende Behörde jenen Preis, der für den letzten Kauf effektiv ausgelegt wurde. Gestattet war somit die Kalkulation nach dem letzten Einstandspreis. Der Angebotspreis für Lagerware konnte fortlaufend diesem « Grenzpreis » angepasst werden.

Mit der Zulassung des angenäherten Wiederbeschaffungspreises wurden versorgungspolitische Ziele verfolgt. In den Genuss dieser kalkulatorischen Privilegierung kamen zunächst der Importhandel und einzelne Industriezweige. Darin spiegeln sich die bis zum Eintritt Italiens in den Krieg (und damit Einbezug des Mittelmeers in die engere Kriegszone) und bis zum Feldzug gegen Frankreich

¹⁾ Vgl. z.B. E. Gerwig Preiskontrolle und Privatwirtschaft, NZZ Nr. 1878 vom 1. November 1936.

unerwartet günstigen Importverhältnisse wider. Diese Gelegenheit musste zur Schliessung von Versorgungslücken und zur Ergänzung der in der Vorkriegszeit vorsorglich angelegten Warenlager ausgenutzt werden, was notwendig mit Preiszugeständnissen verbunden war. Bis Mitte 1940 galt die Parole: « Einfuhr kommt vor Preisstopp ».

Es kann sich im Rahmen dieser Arbeit nicht darum handeln, einen vollständigen Ueberblick über die mit dem Uebergang zur Wiederbeschaffungspreisrechnung zusammenhängenden und in der Oeffentlichkeit oft diskutierten Probleme zu vermitteln¹⁾. Es sei lediglich erwähnt, dass durch die Zulassung der Wiederbeschaffungspreiskalkulation der Preisanstieg zeitlich vorverlegt wurde. Die in der Vorkriegszeit geäußneten Vorräte konnten nicht ihre volle preisdämpfende Wirkung ausüben. Stand bis Mai 1940 dem Nachteil der « vorweggenommenen » Preissteigerung der Vorteil der Importvermehrung gegenüber, so war dies später keineswegs mehr der Fall. Von Mitte 1940 konnte nämlich von einer normalen Wiederbeschaffung keine Rede mehr sein. Die bei der Gewährung der neuen Preisbemessungsgrundlage massgebenden Voraussetzungen waren also nicht mehr erfüllt. Der allzu langsame Abbau der überholten Kalkulationsvorschriften hat zweifellos wesentlich dazu beigetragen, dass die Preiskurve in der zweiten Hälfte des Jahres 1940 und im Jahre 1941 so steil anstieg. Es sei ferner noch kurz vermerkt, dass die Einsetzung des Wiederbeschaffungspreises jedenfalls dann zu ungerechtfertigten Gewinnen führte, wenn die Möglichkeit der Wiederauffüllung übernormaler Warenlager nicht mehr bestand oder nicht mehr ausgenutzt wurde, und zwar deshalb, weil die über das betriebsnotwendige Lager hinausgehenden Lagerbestände keine betriebliche Notwendigkeit darstellten. Eine Reservebildung war daher auch gar nicht erforderlich.

Ein entscheidender Mangel dieser zweiten Entwicklungsphase bestand auch darin, dass kein Reservezwang statuiert wurde²⁾. Es war keine Gewähr dafür geboten, dass die Unternehmer die zulässigen Aufwertungsgewinne auch tatsächlich zur Aeufnung einer Wiederbeschaffungsrückstellung verwendeten. So trug die kriegsbedingte Desinvestition, wie im ersten Weltkrieg, dazu bei, die Einkommensgeldmenge zu erhöhen, indem z. B. die Aufwer-

¹⁾ Vgl. F. A. Legler Einstandspreis, Wiederbeschaffungspreis, Durchschnittspreis, im Sammelband: Kalkulation, betriebswirtschaftliche Preispolitik und staatliche Preiskontrolle, Zürich 1944, S. 93 ff. H. Sieber Die Wiederbeschaffungspreiskalkulation in der kriegswirtschaftlichen Preispolitik, Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft 78. Jg., 1942, S. 182 ff. E. Wyder Der Wiederbeschaffungspreis, Diss. Zürich 1946.

²⁾ Vgl. z. B. VfG. EPK Nr. 328 vom 4. Mai 1940.

tungsgewinne in Dividenden verwandelt wurden¹⁾. Um eine unerwünschte Verwendung der freigesetzten Gelder auf den Konsum- und Investitionsgütermärkten zu vermeiden, hätte in beiden Weltkriegen eine rigorose Kaufkraftlenkung eingeführt werden müssen. Da die direkte Lenkung des reproduktiven und des letzten Verbrauchs niemals lückenlos sein kann, hat nämlich die ungebundene Kaufkraft immer die Möglichkeit, auf den «freien» Märkten aufzutreten und damit Störungen innerhalb des Preissystems hervorzurufen, welche zu einer gewissen Fehlverteilung der Produktivkräfte in dem Sinne führen, dass die Luxusgütererzeugung übermässig ausgedehnt wird.

Die dritte Phase ist durch eine Rückkehr zur Einstandspreisrechnung gekennzeichnet. Wie die Einführung erfolgte auch der Abbau schrittweise, und zwar in der gleichen Reihenfolge, d.h. von den Vorproduktstufen zur Konsumgutstufe. Der Kleinhandel wurde erst im Oktober 1942 in die Neuregelung einbezogen²⁾. Die im Jahre 1942 eingetretene relative Preisstabilisierung auf den Aussenmärkten führte dazu, dass das Auseinanderklaffen von Einstands- und Wiederbeschaffungspreis im Vergleich zu den ersten Kriegsjahren sehr gering wurde.

Die Ausführungen über die Kalkulationsgrundlage zusammenfassend ergibt sich, dass in den Jahren 1939-1945, im Gegensatz zum ersten Weltkrieg, die Wahl der Preisbemessungsgrundlage keinem Wirtschaftszweig freigestellt wurde. Das Problem der Kalkulationsbasis wurde ferner nicht ein für allemal gelöst, sondern es wurde versucht, die Kalkulationsvorschriften den jeweiligen wirtschaftlichen Erfordernissen anzupassen. Es wurde auch keine scharfe Trennung zwischen der Produktions- und der Verteilungssphäre vorgenommen. Es kann ganz allgemein gesagt werden, dass die preispolitische Behandlung der Kalkulationsbasis eine viel feinere und systematischere war als im ersten Weltkrieg. Viele mit der Wahl der Kalkulationsgrundlage zusammenhängende Probleme produktions-, verteilungs- und preispolitischer Art wurden in den Jahren 1914-1918 überhaupt nicht gesehen.

Es ist bereits oben angedeutet worden, dass die Anwendung

¹⁾ Vgl. Gutachten betreffend die Frage der Kalkulationsbasis bei Festsetzung der höchstzulässigen Detailverkaufspreise (Mitteilung der Preisbildungskommission des EVD), Die Volkswirtschaft 1942, S. 57.

²⁾ Vgl. Vfg. EPK Nr. 328 A/42 vom 26. Oktober 1942. Dazu ist noch zu bemerken, dass es sich hier um eine Rahmenverfügung handelte. Sie trat nur mit den zusätzlich erlassenen Margenverfügungen in Kraft. Diese liessen sehr lange auf sich warten, so dass der Neubeschaffungspreis in einzelnen Detailbranchen bis Kriegsende angewendet werden konnte. Es ist allerdings noch zu erwähnen, dass die Zahl der preislich nicht direkt normierten Waren immer stärker zusammenschrumpfte, so dass die Lageraufwertungsgewinne ebenfalls entsprechend abnahmen.

der in der Wucherverordnung vom 10. August 1914 enthaltenen Preisbildungsvorschriften keineswegs eine «gerechte» Verteilung gewährleisteten. Bei Verkauf der «alten» Ware stellte sich jeweils die Frage: «Wer soll der glückliche Käufer sein?»¹⁾ Der Staat hat dem Verkäufer an die Stelle des ausgeschalteten Marktpreises keine neue Auslesemethode zur Verfügung gestellt. Es wurde fast bis Kriegsende nicht erkannt, dass man auf den Preismechanismus nicht verzichten kann, ohne ihn entbehrlich zu machen, d. h. durch ein anderes Abstimmungssystem zu ersetzen. Der Verkäuferwillkür war Tür und Tor geöffnet. So kam häufig jener zum Zuge, der «gute Beziehungen» besass. Die relativ tiefen Preise lösten ferner eine Mehrnachfrage aus, was oft zu einer Verschleuderung der bescheidenen Warenvorräte führte.

Die Tatsache, dass das, was als ein angemessener Preis angesehen wurde, sich erst allmählich mit der praktischen Anwendung der Wuchervorschriften herausbildete und manche Wandlung durchmachte, übte einen ungünstigen Einfluss auf die Preisexpectationen der Verteiler aus. Diese terminologische Unsicherheit führte wenigstens beim «legitimen» Handel zu einer gewissen Zurückhaltung. Solange nämlich der wirtschaftliche Erfolg einer Sonderleistung (z. B. risikoreiche Einfuhr) irgendwie in Frage stand, wurde der Handel von der Vollbringung derselben abgehalten.

Zum Schluss ist noch zu erwähnen, dass die verschiedene Ueberwachung und Durchführung der Wucherbestimmungen dazu führte, dass die Waren mit Vorliebe dorthin flossen, wo keine straffe (oder überhaupt keine) Kontrolle vorhanden war, oder wo die Gerichtsbehörden bei Anwendung der Wuchervorschriften Milde walten liessen. Das Ergebnis der intensiven Verfolgung des Preiswuchers war somit einerseits eine relativ kleine Zahl wucherischer Preisforderungen, andererseits aber eine Verdrängung der Waren vom Markte. Unter dieser Marktflucht hatten vor allem die Städte zu leiden, da hier das Ueberwiegen der Konsumenteninteressen zu einer relativ straffen Wucherbekämpfung führte. Zahlreiche Stadtverwaltungen sahen sich nicht zuletzt aus diesem Grunde veranlasst, die Versorgung des städtischen Marktes selbst an die Hand zu nehmen.

1) F. Terhalle Freie oder gebundene Preisbildung? Jena 1920, S. 98.

2. KAPITEL

Preisnormierungen

1. *Höchstpreise*

1. *Regionale und lokale Höchstpreise*

Die Höchstpreispolitik 1914/18 wurde mit der Festsetzung regionaler und lokaler Höchstpreise eingeleitet. In Art. 2 der Verordnung vom 10. August 1914¹⁾ wurden die Kantone ermächtigt, soweit sich dafür ein Bedürfnis geltend machte, «für den Verkauf der einzelnen Nahrungsmittel und anderer unentbehrlicher Bedarfsgegenstände den Preis zu begrenzen». Die Kantone konnten dieses Preissetzungsrecht an die Bezirks- oder Gemeindebehörden übertragen. Der Bundesrat behielt sich aber ausdrücklich das Recht vor, «für den Verkauf einzelner Nahrungsmittel den Preis für das ganze Gebiet der Eidgenossenschaft zu begrenzen».

Bei der Wahl dieses Preisregulierungssystems ging der Bundesrat in erster Linie von der Ueberlegung aus, dass die Preise für die verschiedenen Lebensmittel auch in Friedenszeiten gebietsmässig abgestuft sind. Für die dezentralisierte Preispolitik sprach der Vorteil, dass sie besser die örtlichen Besonderheiten, insbesondere die Kostenunterschiede, berücksichtigen kann. Im 1. Neutralitätsbericht vom 1. Dezember 1914 heisst es unter anderem: «Es hat sich nicht als praktisch herausgestellt, dass der Bund für das ganze Land verbindliche Preise für die einzelnen Nahrungsmittel und unentbehrlichen Bedarfsgegenstände festsetze»²⁾. Der Bund war somit in einer bis ungefähr Ende 1915 reichenden ersten preispolitischen Phase der Auffassung, es sei zweckmässiger, die Preisbeeinflussung auf den einzelnen «Lokalmärkten» den lokalen Behörden zu überlassen. Manche Marktstörung war auch nur örtlich begrenzt, so dass es völlig überflüssig schien, ihretwegen zur zentralen Preisregelung überzugehen. Gleichzeitig liess sich die Ver-

¹⁾ AS 30/376.

²⁾ B.Bl. 1914/IV/721.

antwortung für einen gegen die hergebrachte Wirtschaftsauffassung verstossenden und daher höchst unangenehmen Wirtschaftseingriff auf andere Schultern abwälzen, was zumindest als sehr willkommene Nebenerscheinung gewertet wurde.

Von ihrer Preisbindungsbefugnis machten nur die wenigsten Kantonsregierungen Gebrauch. Ende 1914 versuchte z. B. der Kanton Basel-Stadt die Fleischpreise zu regulieren. Die teilligopolistische Marktstrategie auf dem Basler Fleischmarkt hatte dazu geführt, dass die Fleischpreise in Basel höher als in anderen Schweizerstädten standen¹⁾. Ferner fand eine versteckte Preissteigerung in der Weise statt, dass Kuhfleisch als Ochsenfleisch verkauft wurde. Mit Wirkung ab 1. November 1914 wurden daher Höchstverkaufspreise für verschiedene Fleischsorten festgesetzt. Am gleichen Tage wurde jedoch an den Metzgerläden folgende Bekanntmachung angebracht: «Die Verordnung des Regierungsrates betreffend die Fleischpreise zwingt uns, den Laden geschlossen zu halten». Dem Regierungsrat blieb nichts anderes übrig, als den Forderungen der Metzgerschaft nachzugeben, d. h. die Höchstpreise unverzüglich aufzuheben. Der «Fleischkrieg» endete also mit einem Rückzug der Regierung. Eine Durchsetzung lokaler Fleischhöchstpreise wäre denn auch ganz undenkbar gewesen, weil die dadurch beschränkten Nachfragepreise auf den Bezugsmärkten sehr bald zu einem Aussetzen des Schlachtviehangebotes geführt hätten. In anderen Landesteilen wurden mit den regionalen und lokalen Höchstpreisen ähnliche Erfahrungen gemacht.

Einige Kantone, so Bern, Luzern, Tessin, Waadt und Solothurn, übertrugen das Recht zur Höchstpreisfestsetzung den Gemeinden, behielten sich aber immerhin das Recht der Ueberprüfung der Preisansätze vor. Wie der Bund stellten auch einige Kantonsregierungen ausdrücklich fest, dass diese Delegation nicht den Verzicht auf den Erlass kantonaler Höchstpreise bedeute. Beliebt war so dann auch der Erlass von kantonalen Preisaushangvorschriften, so z. B. in Zürich und Freiburg.

Viele Kantonsregierungen verzichteten überhaupt auf jegliche Anwendung der ihnen vom Bund eingeräumten Kompetenzen.

Von dem ihnen zustehenden Preisbindungsrecht haben die Gemeinden in sehr unterschiedlichem Umfange Gebrauch gemacht. In der Regel bildeten Milch, Brot, Fleisch und Petroleum den Hauptgegenstand der lokalen Preiserlasse. Die Preiseingriffe bezogen sich nur auf die Preise der letzten Marktstufe. Eine Regulierung der Preise der Vorprodukte kam wegen der geringen Ausdehnung des Gemeindegebietes schon gar nicht in Frage. Die Preisbindung fand meistens nur in den grossen Konsumzentren,

¹⁾ Vgl. Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 16. Jg., 1915, S. 88 ff.

wo das Verbraucherinteresse deutlich vorherrschte, Anklang. Höchstpreise waren in solchen Zuschussgebieten häufig bereits vor dem 10. August 1914 erlassen worden, und sie hatten einige Erfolge zu verzeichnen¹⁾. Wo in den Paniktagen noch kein direkter lokaler Preiseingriff erfolgt war, konnten sich die Lokalbehörden auch nach Erteilung des Preisbindungsrechtes nur in Ausnahmefällen zur Preisbeeinflussung entschliessen. Gelegentlich benutzten die Stadtbehörden das ihnen delegierte Recht der Preisbegrenzung dazu, um die Preise bestimmter Volksnahrungsmittel (z. B. Milch) ungebührlich zu drücken. Die produktionspolitischen Folgen solcher Preiseingriffe wurden gar nicht in Erwägung gezogen.

Zusammenfassend kann folgendes festgehalten werden: Die Befugnis zur Preisregulierung wurde von einer Staatsgewalt auf die andere abgeschoben; vom Bund auf den Kanton, vom Kanton auf die Gemeinde. Das Preissetzungsrecht wurde somit auf immer schwächere Schultern abgewälzt, bis das Schlussglied, die Gemeinde, überhaupt keine Möglichkeit hatte, eine erfolgversprechende Preisregelung einzuleiten. Diese Zersplitterung der Zuständigkeit für die Preisfestsetzung führte dazu, dass, von zaghaften und vereinzelt Versuchen abgesehen, während anderthalb Jahren auf diesem wirtschaftspolitischen Gebiete überhaupt nichts geschah.

Diese gegenüber dem lokalen Höchstpreis geübte Zurückhaltung und das unvermeidliche Versagen dieser dezentralisierten Preispolitik ist verständlich, wenn man bedenkt, zu welchen Konsequenzen eine solche Preisregelung führte. Wie bereits erwähnt, hatte die lokale Preisbegrenzung in den ersten Augusttagen Erfolge zu verzeichnen. Dieser kurzfristige Erfolg war nur darauf zurückzuführen, dass die Anbieter preisgebundener Waren in der allgemeinen Aufregung vor und nach Kriegsausbruch nicht die Zeit und die erforderlichen Transportmittel fanden, um ihre Erzeugnisse jenen Marktgebieten zuzuführen, die entweder keine oder doch relativ hohe Höchstpreise hatten. Sobald aber diese einmalige Voraussetzung, welche den vorübergehenden Erfolg der lokalen Höchstpreise ermöglicht hatte, wegfiel, der interlokale Verkehr also wieder ungehindert aufgenommen werden konnte, mussten die lokalen Maximalverkaufspreise versagen. Durch die Wiedereinführung der Freizügigkeit der Waren hatten nämlich der Produzent und der Verteiler die Möglichkeit, zu einer Ausnutzung räumlicher Preisdifferenzen, also zur Arbitrage, überzugehen. Die Warenverschiebung wurde durch die Wucherverordnung ungewollt unterstützt, indem in Art. 3 ausdrücklich festgestellt wurde, dass

¹⁾ E. Fehr, a.a.O., S. 229.

der interkantonale Warenverkehr nicht gehemmt werden dürfe. Die Produzenten und die Grosshändler lenkten somit ihre Produkte dorthin, wo die besten Preise erzielt werden konnten. Das waren entweder höchstpreisfreie Märkte oder solche, auf denen verhältnismässig hohe Kleinhandelshöchstpreise Geltung hatten. In solchen Preisgebieten konnte der Detailhändler den Verkäufern der vorgelagerten Marktstufe, die selber an keine Höchstpreise gebunden waren, hohe Preise bezahlen. Andererseits war der Vorratsbesitzer des höchstpreisbetroffenen Marktes in der Lage, Preisgebiete aufzusuchen, die einen lohnenderen Absatz seiner Lagerbestände erlaubten. Dem preisgeschützten Markt verblieben auf die Dauer nur die schlechteren Warenqualitäten. Die von den Betroffenen als Schikane empfundene Preisbegrenzung führte auch unmittelbar zu Qualitätsverschlechterungen. So nahm die Zahl der Milchverfälschungen durch Wasserzusatz in den Versorgungsgebieten mit Milchhöchstpreisen zu.

Es ist bereits festgestellt worden, dass vor allem die Mangelgebiete von der Möglichkeit der Preisbindung Gebrauch machten. Dies führte in verschiedenen Fällen zu einer Umkehrung des regionalen Preisgefälles. Die lokalen Preisfestsetzungen hatten zur Folge, dass die Preise auf den städtischen Märkten relativ zurückgingen. Damit ging aber die für die reibungslose Versorgung der grossen Konsumzentren unbedingt erforderliche preisliche Attraktionskraft verloren. Es traten teilweise empfindliche Versorgungsunterschiede auf. Die Güter blieben in den Ueberschussgebieten «kleben»; die Importgüter flossen in vermehrtem Masse der höchstpreisfeindlichen «Provinz» zu. Die höchstpreissetzende Gemeinde hatte also vorübergehend relativ tiefe offizielle Preise, dafür aber eine verschlechterte Warenversorgung¹⁾. Die verbesserte Güterversorgung einzelner Gebiete erfolgte also auf Kosten anderer Gegenden. Die städtischen Höchstpreise wurden ferner mit zunehmender Marktflucht immer marktwidriger und daher unhaltbarer. Infolge des Fehlens ergänzender Massnahmen mussten sich nämlich die Lokalbehörden auf die Dauer damit begnügen, sog. Ordnungstaxen, d. h. Höchstpreise, die ungefähr dem virtuellen Gleichgewichtspreis entsprachen, festzusetzen. Wollte die Stadtverwaltung die Ver-

¹⁾ «Hätte eine Stadtgemeinde für ihr Gebiet ernstlich Tarifpreise aufstellen wollen, so hätte sie sich damit lediglich die Zufuhr ferngehalten». E. Fehr, a.a. O., S. 247. «Lokale Massnahmen führten etwa einfach zu einem lokalen Aussetzen des Angebotes». G. Zürcher Staatliche Massnahmen der Lebensmittelfürsorge in alter und neuester Zeit, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 16. Jg., 1915, S. 190. «Aus einer grossen Anzahl Zuschriften und aus Mitteilungen in der Presse geht hervor, dass die behördliche Preisfestsetzung an manchen Orten zum Schaden der Konsumenten ausgeschlagen hat». Mitteilung der Schweiz. Liga zur Verbilligung der Lebenshaltung, NZZ 1263 vom 27. August 1914.

sorgung ihrer Bevölkerung nicht gefährden, so musste sie den Höchstpreis der veränderten Marktlage anpassen, d. h. heraufsetzen. Wenn aber eine Stadt ganz sicher gehen wollte, so sah sie vom Erlass von Höchstpreisen überhaupt ab oder hob die bestehenden auf. Einige Städte versuchten mittels Interventionsverkäufe eine preisdämpfende Wirkung auszuüben und ihre Höchstpreise marktpolitisch zu untermauern. Die unkoordinierten amtlichen Einkäufe in den Ueberschussgebieten führten regelmässig zu Preissteigerungen. Derartige Preiserhöhungen kamen auch noch im Jahre 1918, als die Gemeindebehörden zur Durchführung von Massenspeisungen Grosseinkäufe tätigten, vor¹⁾. Die lokalen Marktinterventionen schlossen in der Regel auch mit einem Verlust für die Gemeindekasse ab. Ausserdem ergriffen verschiedene Stadtbehörden einige der mittelalterlichen Stadtwirtschaft entstammende marktordnende Massnahmen, so etwa der Marktzwang, das Verbot des Vorkaufs und das Verbot des Aufkaufs²⁾.

Ergänzend ist noch nachzutragen, dass Arbitragegeschäfte nur dann zustande kommen konnten, wenn die interregionalen und interlokalen Preisdifferenzen grösser waren als die Transportkosten. Es kann also in diesem Sinne eine Uebereinstimmung mit den durch internationale Preisunterschiede — freier Handelsverkehr vorausgesetzt — ausgelösten Warenbewegungen festgestellt werden. In Analogie zu den Goldpunkten kann auch unter binnenwirtschaftlichen Gesichtspunkten gesagt werden, dass eine Ware dann andere Preisgebiete aufsuchte, wenn der obere «Warenpunkt» überschritten wurde. Der Kriegausbruch bewirkte auf dem Binnenmarkte keine entscheidende Veränderung der durch die Transportkosten bestimmten Preisspannen. Dieses Zurückbleiben des Anstiegs der Transportkosten, die sich vorwiegend aus institutionellen Preisen zusammensetzen, hinter der Warenpreissteigerung konnte dazu führen, dass das Aufsuchen anderer Preisgebiete sich auch dann lohnte, wenn der seit Kriegausbruch dort eingetretene Preisanstieg geringer war als auf dem eigenen Markte, die Preisrelation gegenüber diesen Marktgebieten sich also verschlechtert hatte³⁾. Die

1) Kreisschreiben des Eidg. Ernährungsamtes vom 9. Oktober 1918.

2) Vgl. G. von Below *Mittelalterliche Stadtwirtschaft und gegenwärtige Kriegswirtschaft*, Tübingen 1917, S. 11 ff. G. Zürcher *Staatliche Massnahmen*, a.a.O., S. 181 ff & 189 ff.

3) Nehmen wir an, der Einstandspreis einer bestimmten Auslandsware betrage kurz vor Kriegausbruch im Grenzort A Fr. 100. Auf Grund der inzwischen eingetretenen Importpreissteigerung setze die Gemeinde A einen lokalen Höchstpreis in der Höhe von Fr. 150 fest. Auf dem Markte in B herrsche nach wie vor freie Preisbildung. Unter der Annahme unveränderter Transportkosten in der Höhe von Fr. 50, herrscht für den Importeur zwischen A und B dann Erfolgsparität, wenn der Preis in B von Fr. 150 auf 200, also nicht um 50% wie in A, sondern bloss um 33% steigt.

Reaktionsgeschwindigkeit der einzelnen Märkte war natürlich sehr verschieden. Endlich bleibt noch darauf hinzuweisen, dass die Preisausgleichswirkung der Arbitrage infolge der grossen Aufnahmefähigkeit bestimmter lokaler Konsumgütermärkte stark gehemmt wurde. Auch die mangelnde Marktübersicht, die fehlende Initiative usw. führten zur Entstehung dauernder Preisdiskrepanzen.

Es muss an dieser Stelle auch noch kurz vermerkt werden, dass neben dem durch lokale Preisregelung bewirkten räumlichen Ausweichen der betreffenden Waren bereits in dieser ersten Phase der Höchstpreispolitik noch zwei andere Ausweichmöglichkeiten in Erscheinung traten, nämlich die zeitliche durch Zurückhaltung der Ware und die sachliche durch die Verarbeitung höchstpreisbetroffener nichtspezifischer Produkte zu höchstpreisfreien Erzeugnissen. Durch mangelnde Angebotsbereitschaft, die sich vor allem bei den haltbaren Gütern geltend machte, wurden die städtischen Ordnungstaxen in marktfremde Höchstpreise verwandelt. Diese künstliche Angebotsverknappung führte also dazu, dass die Preiserwartungen der Produzenten und der Verteiler in der Regel nicht enttäuscht wurden. Denn die Lokalbehörden waren gezwungen, die Höchstpreise der neuen Marktsituation anzupassen. Die sachliche Ausweichmöglichkeit wurde vor allem bei jenen Waren benutzt, deren Beschaffenheit die räumliche Ausweichung einschränkte. Es handelte sich also dabei vorwiegend um leichtverderbliche Produkte. Im Winter 1914/15 führte z. B. die örtliche Begrenzung der Frischmilchpreise vielfach dazu, dass die Milchproduzenten zu einer vermehrten Butter- und Käseerzeugung übergingen. Durch diese Ausnutzung der alternativen Verwendungsmöglichkeiten der Milch ging das Angebot zurück und der lokale Höchstpreis für Konsummilch musste früher oder später heraufgesetzt oder aufgehoben werden. An diesem kleinen Beispiel wird bereits deutlich, dass nicht nur der räumlich, sondern auch der sachlich isolierte Preiseingriff auf die Dauer nicht zum Ziele führen kann.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die kantonale und kommunale Höchstpreispolitik des ersten Weltkrieges vollständig versagte. Die Delegation des Preissetzungsrechtes an eine Vielzahl von Amtsstellen führte zu einer Verzerrung der räumlichen Preisstruktur. Die räumlichen Preisdiskrepanzen bewirkten Einkommensdiskrepanzen, die von den Produzenten und Verteilern durch Warenverschiebungen ausgenutzt wurden. Den unerwarteten und unerwünschten Auswirkungen der lokalen Höchstpreispolitik hätte nur durch direkte Wirtschaftslenkung entgegengetreten werden können. Die direkte Regelung der Verteilung des Sozialproduktes wurde aber zu einem Zeitpunkt, wo man die Wirtschaftseingriffe noch auf ein Minimum beschränken wollte, gar nicht in Erwägung gezogen. Die Erfahrungen dieser ersten preispolitischen Phase

zeigen ferner, dass die Erhaltung eines raumrichtigen Preisaufbaues vor allem bei jenen Gütern von Bedeutung ist, die eine grosse Mobilität aufweisen.

Diesen Erkenntnissen hat sich die Höchstpreispolitik des zweiten Weltkrieges keineswegs entzogen. Ein erster grundlegender Unterschied besteht nämlich darin, dass das Preissetzungsrecht sofort nach Kriegsausbruch beim Bunde konzentriert wurde. Die Schweiz entschied sich also sofort für eine zentralisierte Höchstpreispolitik. Preissetzende Behörde war seit 1939 hauptsächlich die Eidgenössische Preiskontrollstelle. Daneben hatten auch noch andere Bewirtschaftungsstellen gewisse Preissetzungsbefugnisse (so z. B. das Kriegs-Ernährungs-Amt für verschiedene Agrarprodukte). Den kantonalen und kommunalen Preiskontrollstellen wurden lediglich Vollzugsaufgaben übertragen¹⁾. Die Hauptaufgabe dieser exekutiven Preisbehörden bestand darin, die Innehaltung der Vorschriften über die Kosten der Lebenshaltung und den Schutz der regulären Marktversorgung zu überwachen und bekanntwerdende Verletzungen der Preis- und Marktregelungsvorschriften der EPK zu melden. Die regionalen Preisüberwachungsstellen befassten sich vor allem mit der Kontrolle der Kleinhandelspreise und der landwirtschaftlichen Produzentenpreise, während die EPK in erster Linie die Fabrik- und Grosshandelspreise überwachte.

Die wichtigste Ausnahme vom Grundsatz der zentralisierten Preissetzung bildeten die Bestimmungen über die Miet- und Pachtzinsfestsetzung. Die Befugnis zur Durchführung der Miet- und Pachtzinskontrolle wurde nach der Abwertung des Schweizerfrankens den Kantonen übertragen. Die Mietpreise wurden von der im Laufe des Jahres 1938 eingetretenen Lockerung der Abwertungspreisvorschriften nicht betroffen. Der relative Mietpreisstopp blieb bis Kriegsbeginn ohne Unterbruch in Kraft. Diese dezentralisierte Miet- und Pachtzinsregelung wurde unverändert von der Kriegswirtschaft übernommen. Um eine einheitliche Behandlung der Mietzinserhöhungsgesuche herbeizuführen, erliess die EPK allerdings Richtlinien für die Mietpreisfestsetzung. Nicht alle kantonalen Mietpreiskontrollstellen haben sich jedoch an die von der EPK empfohlenen Berechnungsmethoden gehalten²⁾.

Den regionalen Preiskontrollstellen wurde auch noch in einigen anderen Fällen das Recht zur Preisfixierung zugestanden. Es handelte sich dabei aber stets um Ausnahmen von untergeordneter Bedeutung. Da diese dezentralisierte Regelung nicht

¹⁾ Vgl. Rundschreiben Nr. 1 des EVD an die Kantonsregierungen vom 2. September 1939. W. Brupbacher Die kantonalen und kommunalen Preiskontrollstellen, E.P.K.-Revue 1943, Nr. 10.

²⁾ Vgl. H. Sieber Die mietpreispolitische Behandlung der reinen Wohnbauproduzenten, Bern 1947, insbesondere S. 77 ff.

immer befriedigte, wurde sie vielfach nach kurzer Zeit durch die zentralisierte Preislenkung ersetzt.

Es bleibt noch darauf hinzuweisen, dass die EPK, wie oben erwähnt, nicht die einzige preissetzende Behörde war. So befasste sich die EPK vielfach nur mit der Preisbildung auf den konsumnahen Marktstufen, d.h. mit der Regelung der höchstzulässigen Handelszuschläge. Aus der Erkenntnis heraus, dass alle Preise in einem unlösbaren Zusammenhang stehen, wurde in den Erlassen, die bestimmten Bewirtschaftungsstellen eine Einflussnahme auf die Preisbildung übertrugen, eine enge Kooperation zwischen der EPK und dem betreffenden Amt vorgesehen¹⁾. Im ersten Weltkrieg war keine enge Zusammenarbeit der einzelnen preissetzenden Stellen vorhanden, was zur Entstehung interner Preisdisparitäten führte.

Wie noch zu zeigen sein wird, bedeutete die Zentralisation der Preissetzungsbefugnis nicht, dass die auch in der Friedenswirtschaft vorhandenen regionalen Preisunterschiede ausgeglichen wurden. Der Fehler der Höchstpreispolitik des ersten Weltkrieges bestand nämlich nicht darin, dass die hergebrachten regionalen und lokalen Preisdifferenzen beachtet wurden, sondern in der mangelnden Abstimmung der räumlich begrenzten Preise aufeinander.

Zusammenfassend kann also festgestellt werden, dass die Höchstpreispolitik des zweiten Weltkrieges den Grad der Beweglichkeit der Preisobjekte weitgehend berücksichtigt hat. Eine dezentralisierte Preisregelung erfolgte in der Regel nur bei jenen Gütern, die durch eine mangelnde Mobilität gekennzeichnet sind (Mietobjekte).

2. Nationale Höchstpreise

a) *Allgemeiner Entwicklungsgang und Technik der Höchstpreisnormierung*

Eine entscheidende Wendung trat erst im Frühjahr 1916 ein. Bis zu diesem Zeitpunkt griff der Bund nur ganz vereinzelt direkt in die Preisentwicklung ein, obwohl schon kurz nach Kriegsausbruch

¹⁾ Eine Kooperation der EPK mit andern Kriegswirtschaftsämtern war schon in der grundlegenden Preisverfügung vom 2. September 1939 vorgesehen, indem in Art. 1, Abs. 4, unter anderem bestimmt wurde: «Der Erlass von Preisvorschriften und Verfügungen im Sinne von Abs. 1-3 durch die eidgenössische Preiskontrollstelle erfolgt gemäss den Weisungen des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements und im Einvernehmen mit den mitinteressierten kriegswirtschaftlichen Aemtern». AS 55/821. Es wurde also auch erkannt, dass Preis- und Mengenregulierung zusammengehören. Vgl. ferner z. B. Regelung der Speisekartoffelpreise: Vfg. KEA vom 5. Juli 1940, AS 56/1188 und Vfg. EPK Nr. 380 vom 5. Juli 1940.

sich Stimmen erhoben hatten, die eine eidgenössische Preisregelung wenigstens für einige Güter des Existenzbedarfs (z. B. Milch und Kartoffeln) verlangten¹⁾. Solchen Gesuchstellern rief der Bundesrat in der Regel seine Verordnung vom 10. August 1914 in Erinnerung, worin die Kantone ermächtigt worden waren, den Preis für einzelne Nahrungsmittel zu begrenzen. Solange die Bundesbehörden an die Durchführbarkeit und Wirksamkeit der Wucherverordnung und der lokalen Preissetzungen glaubten, musste auf eine einheitliche Preisregulierung verzichtet werden.

Das erste eidgenössische Höchstpreisgebot ist im BRB über den Verkauf von Getreide vom 8. September 1914 enthalten, worin «Maximalverkaufspreise für Müller» festgesetzt wurden. Als Preisbemessungsgrundlage für Griess, feinere Mehlsorten, Vollmehl und Kleie dienten die Getreideabgabepreise des Bundes. Den Klein- und Wiederverkäufern wurde gestattet, einen «angemessenen Preiszuschlag» zu machen. Zu einem zweiten Höchstpreiserlass kam es im Frühjahr 1915, als die Entwicklung der Lederpreise zu einer empfindlichen Verteuerung der zur Deckung des erhöhten Armeebedarfes erforderlichen Lederbezüge geführt hatte²⁾. Bei dieser Preisregelung spielten also finanzwirtschaftliche Gesichtspunkte eine ausschlaggebende Rolle. Die eigentliche Höchstpreisaera wurde am 27. November 1915 mit dem Erlass von Butter-, Käse- und Zuckerkhöchstpreisen eröffnet. Von diesem Zeitpunkte an wurde der Kreis der höchstpreisbetroffenen Waren immer weiter gezogen. Die bisher geübte Zurückhaltung gegenüber Eingriffen in die Preisbildung nahm in der Folge stark ab. Die Kantone und die Lokalbehörden hatten nach wie vor das Recht, Höchstpreise für die von den eidgenössischen Erlassen nicht erfassten Preisobjekte festzusetzen. Auch diese räumlich begrenzten Höchstpreise führten regelmässig zu einem Rückgang des Marktangebotes. So hatte beispielsweise die Aufhebung der Eierhöchstpreise in Bern zur Folge, dass sich die Eierversorgung rasch besserte.

Die eidgenössische Höchstpreispolitik war hauptsächlich eine Nahrungsmittel-Höchstpreispolitik. Sämtliche Hauptezeugnisse der Landwirtschaft wurden schrittweise in das Höchstpreis-«System» einbezogen; so neben Butter und Käse, Milch, Kartoffeln, einige Obstsorten, Schlachtvieh, Honig, einige Gemüsesorten, Rohfutter, Holz usw. Die Landwirtschaft wurde von der Höchstpreispolitik relativ stark betroffen. Verhängnisvoll wirkte sich hier vor allem die Tatsache aus, dass vorwiegend nur die Endproduktenpreise gebunden wurden, während die Preise vieler Kostengüter sich frei bilden konnten. Wie die lokalen, sind auch zahlreiche eidgenös-

¹⁾ Vgl. z. B. die Eingabe des Schweizerischen Städteverbandes an den Bundesrat vom 12. September 1914.

²⁾ BRB vom 26. März 1915, AS 31/83.

sische Höchstpreiserlasse durch die Nichtbeachtung der vertikalen Preisverbundenheit gekennzeichnet. Durch den Hinweis auf die gestiegenen Produktionskosten konnten immer wieder neue Preisforderungen durchgesetzt werden. Damit war dem einzelnen Höchstpreiserlass nur eine kurze Lebensdauer beschieden. Jeder Höchstpreis wurde sowohl vom Produzenten als auch vom Verbraucher als ein Provisorium betrachtet. Damit war aber auch die Voraussetzung für die Auslösung einer kumulativen Preissteigerung gegeben: die Preiserwartungen führten einerseits zu einer Beeinträchtigung der Angebotsbereitschaft, andererseits zu einer übermässigen Eindeckung mit lagerfähigen Erzeugnissen.

Von der Höchstpreispolitik wurde die Industrie im allgemeinen verhältnismässig wenig betroffen. Unter den Ausnahmen sind hauptsächlich die Nahrungsmittel-, Leder- und Papierindustrie zu nennen. Auch die wenigsten industriellen Rohstoffe wurden von der Höchstpreispolitik erfasst. Der bewusste Verzicht auf Einführung von Höchstpreisen für Rohstoffe erklärt sich daraus, dass die Schweiz ein rohstoffarmes und daher in hohem Grade importabhängiges Land ist. Der Bund wollte somit die sehr erwünschte private Einfuhrtätigkeit durch den Erlass von Preisvorschriften nicht hemmen¹⁾. Beim Vorliegen offensichtlicher Preisüberforderungen konnte auf Grund der Bestimmungen der Wucherverordnung vorgegangen werden. Unerwünschte Nebenwirkungen hatte diese Passivität allerdings dort, wo es sich bei den eingeführten Waren nicht um sog. Ergänzungsgüter, die im Inland überhaupt nicht produziert werden, sondern um sog. Konkurrenzgüter, die auch im Inland erzeugt werden, handelte. Wurde nämlich für das im Inland erzeugte Warenquantum ein Höchstpreis festgesetzt — was z. B. beim Leder geschah —, so bestanden für völlig vertretbare Güter zwei verschiedene Preise, was, wie bereits festgestellt, auf die Dauer eine volkswirtschaftliche Unmöglichkeit ist. Diese differentielle preisliche Behandlung der Waren nach dem Herkunftslande hatte zur Folge, dass vielfach inländische Ware als ausländische zum entsprechend höheren Preis verkauft wurde. Es war also nur noch « ausländische » Ware erhältlich. Die Behörden haben nicht erkannt, dass für die gleiche Ware auf dem gleichen Markte im gleichen Zeitpunkt nur ein Preis möglich ist. Das Gesetz der Preiseinheit wurde also auch hier durchbrochen.

Während des zweiten Weltkrieges wurde nicht der wenig erfolgversprechende Versuch unternommen, verschiedene Preise

1) Auf Seite 187 des Schlussberichtes der Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft heisst es z. B., dass von der Festsetzung von Höchstpreisen für Importleder Abstand genommen werden musste, weil durch eine solche Massnahme « die notwendige Importinitiative nur zwecklos und zum Schaden des Landes geschwächt oder unterbunden worden wäre ».

für homogene Erzeugnisse durchzusetzen. Dem Gesetz der Preiseinheit wurde vielmehr durch Errichtung zahlreicher Preisausgleichskassen Rechnung getragen. Die Preisdifferenzen zwischen Import- und Inlandwaren wurden in der Weise ausgeglichen, dass der Anbieter, dessen zulässiger Angebotspreis unter dem festgesetzten «Ausgleichspreis» stand, verpflichtet wurde, eine entsprechende Abgabe an die Preisausgleichskasse zu entrichten, welche dann ihrerseits in der Lage war, dem bisher teurer anbietenden die negative Differenz zwischen «Ausgleichspreis» und zulässiger Preisforderung zu vergüten. Der Verbilligung eingeführter Waren dienten z. B. die Preisausgleichskassen für Textilrohstoffe, Häute und Leder, Eier. Die mit dem Ausbau der Inlandproduktion häufig einhergehende starke Steigerung der realen Kosten und damit der Produktpreise machte auch einen Preisausgleich in umgekehrter Richtung notwendig: Belastung der Einfuhrgüter zwecks Preissenkung der einheimischen Erzeugnisse. Eine derartige Preisvereinheitlichung wurde z. B. von der Preisausgleichskasse für Holzkohle angestrebt. Ausser der Herstellung der Preisgleichheit zwischen importierten und inlanderzeugten Waren bezweckten die Preisausgleichskassen z. B. auch die Ausglichen der Gestehungskosten von Importen verschiedener Provenienzen oder eine Auebnung der Preise früher eingeführter Warenvorräte und neuer Einfuhren. Die Bedeutung dieser Preisausgleichskassen lag vor allem darin, dass damit der der «Mangelwirtschaft» eigentümlichen Tendenz, die Preise stets den höchsten Gestehungskosten anzupassen, entgegengewirkt wurde. Durch diesen Preisausgleich wurde auch der Anwendungsbereich der Höchstpreise erweitert. So konnten z. B., im Gegensatz zu 1914/18, Höchstpreise für die nachgelagerten Handelsstufen festgesetzt werden, weil der Einstandspreis der Verteiler ein einheitlicher war¹⁾.

Von der Höchstpreispolitik 1914/18 wurde schliesslich auch der Handel stark betroffen. Ueberall wo Produzentenhöchstpreise festgesetzt wurden, musste — wenigstens mit der Zeit — auch die Verteilungssphäre in die Preisregelung einbezogen werden, damit der beabsichtigte Konsumentenschutz auch tatsächlich eintrat.

Manche Marktstörungen können nur dann vermieden werden, wenn die Preispolitik nicht darnach trachtet, Ungleiches gleich zu machen. Sie hat also die natürlichen Preisverschiedenheiten zu berücksichtigen. Dies ist in beiden Weltkriegen auch tatsächlich geschehen, indem die Höchstpreise unter verschiedenen Gesichtspunkten gestaffelt wurden.

¹⁾ Vgl. H. Herold Preisüberwachung bei eingeführten Waren, Schweizerische Arbeitgeber-Zeitung 1943, S. 153 ff. H. Sieber Die Preisausgleichskassen als Mittel der staatlichen Preispolitik, Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 81. Jg., 1945, S. 159 ff.

1. Räumliche Preisdifferenzierung

Der Uebergang zur eidgenössischen Höchstpreispolitik im Jahre 1916 war nicht notwendig mit einer Missachtung gegebener Produktions- und Transportkostendifferenzen verbunden. Vielmehr wurde oft eine regionale Preisdifferenzierung eingeführt bzw. zugelassen. Diese örtliche Preisdifferenzierung unterschied sich aber sehr wesentlich von derjenigen, die im ersten Kriegsjahr durchgeführt wurde. Die einzelnen Gebiete durften nämlich nicht mehr nach eigenem Ermessen über die Preishöhe entscheiden, sondern die regionale Abweichung vom eidgenössischen Höchstpreis wurde in der Regel auf ganz bestimmte Versorgungsgebiete eingeschränkt und das Ausmass der Abweichung nach oben oder (und) nach unten genau begrenzt. Sofern diese räumliche Preisstaffelung den Kostenunterschieden entsprach, konnten die nachteiligen Auswirkungen der bisherigen regionalen Höchstpreispolitik vermieden werden. In den meisten Fällen stand diese Anpassung der eidgenössischen Höchstpreise an die örtlichen Besonderheiten den Kantonsregierungen zu.

Die regionale Preisdifferenzierung wurde im zweiten Weltkrieg noch viel stärker ausgebaut als im ersten. Wie in den Jahren 1914/18 wurde den räumlichen Preisunterschieden einmal dadurch Rechnung getragen, dass zwar einheitliche, für die ganze Schweiz geltende Höchstpreise festgesetzt wurden, gleichzeitig aber eine Abänderungsmöglichkeit durch die kantonalen Preisüberwachungsorgane vorgesehen wurde. Die kantonalen Preiskontrollstellen konnten aber auch hier nicht völlig autonom vorgehen. So wurde z. B. in den verschiedenen Verfügungen über höchstzulässige Preise für rationierte Nahrungsmittel bestimmt: «Die zuständigen kantonalen Behörden sind berechtigt, bei der eidgenössischen Preiskontrollstelle die Herabsetzung der durch diese Verfügung angesetzten Höchstpreise bei Vorliegen besonderer Verhältnisse zu beantragen; die Herabsetzung erfolgt gegebenenfalls durch die eidgenössische Preiskontrollstelle»¹⁾. Für Lieferungen nach Berglagen durften im Einvernehmen mit den zuständigen Behörden die Transportzuschläge verrechnet werden. Die regionalen Preisüberwachungsstellen hatten im Interesse der Preisklarheit für eine umfassende Bekanntmachung der durch sie abgeänderten Höchstpreise zu sorgen.

Der starke Ausbau der gebietsmässigen Preisabstufung kommt aber vor allem darin zum Ausdruck, dass die EPK in ihren Preisverfügungen das gesamte Gebiet der Schweiz in verschiedene Preiszonen einteilte und für jede einzelne Preisregion einen beson-

¹⁾ Vgl. z. B. Vfg. EPK Nr. 496 H/43 vom 19. Juli 1943.

deren Höchstpreis festsetzte. Diese gebietsmässige Preisabstufung fand z.B. bei der Regelung der Holzpreise ein weites Anwendungsfeld. Das gesamte Gebiet der Schweiz wurde in drei Preiszonen eingeteilt. Die regionalen Höchstpreise wurden für jede Nutzungsperiode in Prozenten eines festen Landesgrundpreises ausgedrückt. So betrug z.B. im ersten Preisgebiet während der Nutzungsperiode 1941/42 der Prozentsatz für Nadelholz (Langholz) 120 %, derjenige der zweiten Preisregion 115 % und jener der dritten Preiszone 110 % des Zonengrundpreises¹⁾. Eine nach Zonen differenzierende Höchstpreispolitik wurde auch bei der Regelung der Brennholzpreise angewandt. Die Schweiz wurde in fünf Preisgebiete eingeteilt. Die Preise der ersten Preiszone wurden als Grundpreise bezeichnet und die höchstzulässigen Preise der übrigen Preisgebiete durch zunehmende Abzüge ermittelt²⁾.

Eine umfassende regionale Preisabstufung fand auch bei der Regelung der Obst- und Gemüsepreise statt. Die unterschiedlichen Produktionsverhältnisse und der in der Regel uneinheitliche Ernteausschlag erlaubten keine für das ganze Land gültige Preisfixierung. Die Preisbehörde ging daher auch hier, unter Mitwirkung der Fachverbände, zur Zonenpreisbildung über³⁾.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die gebietsmässige Abstufung der Höchstpreise im zweiten Weltkrieg direkt durch das zentrale Preisregulierungsorgan oder unter seiner Aufsicht erfolgte. Der Ausbau der räumlichen Preisstaffelung in den Jahren 1939-1945 hat das Anwendungsgebiet der Höchstpreise erweitert. Während des ersten Weltkrieges hatten oft bescheidene Produktionskostenunterschiede zur Folge, dass auf die Festsetzung von Höchstpreisen verzichtet wurde. So wurden z. B. für Obst nur Richtpreise festgesetzt. Die nach Preiszonen differenzierende Preispolitik des zweiten Weltkrieges erlaubte es, auch für das Obst Höchstpreise festzusetzen. Ferner wies der Bundesrat in seinem 8. Neutralitätsbericht vom 10. September 1917 darauf hin, dass von der Festsetzung von Höchstpreisen für Brennholz durch den Bund «angesichts der verschiedenartigen Verhältnisse» abgesehen werden müsse¹⁾. Im zweiten Weltkrieg ermöglichte dagegen die Zonenpreisbildung eine zentralisierte Brennholzpreisregelung.

¹⁾ Vfg. EPK Nr. 545 vom 8. September 1941.

²⁾ 2. Preiszone: Höchstpreis = Grundpreis minus 1 Fr.; 3. Preiszone: Höchstpreis = Grundpreis minus 2 Fr.; 4. Preisgebiet: Höchstpreis = Grundpreis minus 3 Fr. Die Preise der 5. Preisregion wurden durch Sonderverfügung geregelt. Vgl. Vfg. EPK Nr. 544 A/42 vom 25. September 1942.

³⁾ Vgl. z. B. Vfg. EPK Nr. 404 vom 12. August 1940 und Vfg. EPK Nr. 520 vom 12. Mai 1941.

⁴⁾ B.Bl. 1917/IV/66.

2. Zeitliche Preisdifferenzierung.

Von der Möglichkeit zeitlicher Preisdifferenzierung haben die Behörden im ersten Weltkrieg nur in sehr bescheidenem Umfange Gebrauch gemacht. Die kriegswirtschaftlichen Organe zogen es in der Regel vor, einen Höchstpreis «bis auf weiteres» festzusetzen. Die Kriesspreispolitik beging dabei nicht selten den Fehler, dass sie die durch saisonale Angebotsvermehrung bewirkte Preissenkung oder Verlangsamung des Preisanstiegs zum Anlass nahm, um einen für längere Dauer berechneten Höchstpreis festzusetzen. Es wurde also nicht beachtet, dass die terminmässige Angebotsanhäufung — z. B. auf dem Schlachtviehmarkt beim Uebergang von der Grün- zur Dürrfütterung — die Voraussetzung des betreffenden Preises war. Da eine Konzentration und Massierung des Angebotes nur während eines relativ kurzen Zeitabschnittes stattfindet, wurden die in dieser Zeitspanne festgesetzten Höchstpreise sehr bald marktwidrig und mussten, infolge fehlender Mengenregelung, schnell der neuen Marktsituation angepasst werden. Es bestanden allerdings gewisse Ansätze zu einer saisonalen Angebotslenkung (z. B. Anlage von Fleischkonserven- und Gefrierfleischvorräten). Es kann aber nicht behauptet werden, dass diese Interventionen einen günstigen preisregelnden Einfluss ausübten; sie trugen eher dazu bei, den Preisanstieg zu beschleunigen¹⁾.

Aber auch dort, wo eine zeitliche Preisstaffelung vorgenommen wurde, mussten die Preise manchmal vor Ablauf des geplanten Zeitraumes wieder abgeändert werden, eine Tatsache, die sich die Besitzer lagerfähiger Güter sehr gut merkten!

In der zweiten Kriegshälfte wurden gleitende Höchstpreise sowohl mit steigendem als auch mit sinkendem Verlauf eingeführt. Die erstere Methode wurde z. B. bei der Regelung der Heupreise²⁾ angewendet, wobei drei zeitliche Preisstufen unterschieden wurden. Zwei Monate später mussten diese bis weit ins Jahr 1918 hinein reichende Preisregelung bereits wieder abgeändert werden³⁾. Ende Januar 1918 musste, «unter Berücksichtigung der schwierigen Verhältnisse in der Futtermittelversorgung», eine zweite Abänderung eintreten. Die mit den gleitenden Höchstpreisen gemachten Erfahrungen waren also nicht gerade ermutigend. Für das Heu der Ernte 1918 wurde auf die zeitliche Preisstaffe-

1) Vgl. Bericht betr. die Hauptergebnisse der vom kantonalen statistischen Bureau im Auftrage der Landwirtschaftsdirektion vorgenommenen Ermittlungen über die Schlachtvieh- und Fleischpreise in 24 grösseren Ortschaften und Städten der Schweiz und speziell in der Stadt Bern pro 1918, S. 14.

2) Ausführungsbestimmungen vom 17. Juli 1917, AS 33/556.

3) Ausführungsbestimmungen vom 15. September 1917, AS 33/783.

lung verzichtet. Die Technik der fallenden Höchstpreise wurde bei der Regelung der Kälber- und Kalbfleischpreise angewendet¹⁾).

Gleitende Höchstpreise mit steigendem Verlauf wurden dort festgesetzt, wo die Aufbewahrung eines Produktes mit hohen Lagerspesen (Schwund, Zins usw.) verbunden war und ein Interesse an einer möglichst gleichmässigen Verteilung über eine bestimmte Zeitspanne vorlag. Diese letztere Aufgabe kann aber der gestaffelte Höchstpreis nur dann erfüllen, wenn er auf echten zeitlichen Kostendifferenzen beruht. Wird nun aber z. B. die dritte Preisstufe im Verhältnis zu den effektiven Lagerungskosten zu hoch bemessen, so muss sich daraus während der ersten und zweiten Preisperiode eine ungenügende Marktbelieferung ergeben. Der Preis ergibt sich somit nicht mehr aus der Marktlage, sondern der jeweilige Stand des Marktangebotes ergibt sich aus den festgesetzten Preisstufen. Wie die interregionalen Preisunterschiede den Transportkostenunterschieden entsprechen müssen, so müssen die intertemporalen Preisdifferenzen den Ausgaben für Lagerung, Schwund usw. entsprechen, sollen nicht unerwünschte Nebenwirkungen, d. h. frühzeitige Ablieferung oder allzu lange Zurückhaltung, eintreten. Die erfolgreiche zeitliche Preisstaffelung setzt somit das Vorliegen sehr genauer Preisbemessungsgrundlagen voraus. Diese Voraussetzung war im ersten Weltkrieg nicht gegeben; daher hat der gestaffelte Höchstpreis oft versagt. Diese Fehlschläge waren auch häufig eine Konsequenz der mangelnden oder mangelhaften Ernte-Statistik und der fehlenden Mengenregulierung.

Der gleitende Höchstpreis mit sinkendem Verlauf wurde dort eingeführt, wo eine schnelle Ablieferung erwünscht war. So wurde mit der Staffelung der Kälberpreise eine möglichst rasche Einschränkung der Kälbermast und damit eine Erleichterung der Frischmilchversorgung angestrebt.

Im Gegensatz zu 1914/18 fand die zeitliche Preisdifferenzierung im zweiten Weltkrieg ein weites Anwendungsfeld. Dies ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass die Ausweitung des sachlichen Geltungsbereiches der Höchstpreise unbedingt eine verfeinerte Technik in der Preissetzung voraussetzte.

Bei einer gedrängten Darstellung der zeitlichen Preisstaffelung in den Jahren 1939-1945 scheint es zweckmässig zu sein, die Agrarprodukte in zwei Gruppen einzuteilen: Solche mit kontinuierlicher und solche mit diskontinuierlicher Produktion. Der jahreszeitliche Preisverlauf der Agrarerzeugnisse, welche in kontinuierlicher Produktion erzeugt werden, werden als Saisonpreisschwankungen im engeren Sinne bezeichnet. Derartige Preisfluk-

¹⁾ Vfg. vom 31. August 1917, AS 33/692.

tuationen werden durch reine Mengenschwankungen, hauptsächlich des Angebotes, hervorgerufen. Diese Gruppe umfasst vornehmlich viehwirtschaftliche Erzeugnisse. Beim Vorliegen diskontinuierlicher Produktion wird von Saisonpreisschwankungen im weiteren Sinne gesprochen¹⁾. In diese Gruppe fallen vorwiegend pflanzliche Produkte mit einer Ernte pro Wirtschaftsperiode. Diese Erzeugnisse werden also an bestimmten Terminen marktreif. Die terminmässige Angebotshäufung führt regelmässig zu einem Preiseinbruch. Dabei spielt die Verderblichkeit des Produktes eine wichtige Rolle. Der Anbieter lagerfähiger Erzeugnisse unterliegt nicht dem gleichen Veräusserungsimpuls wie der Verkäufer leicht verderblicher Produkte. Die zeitliche Angebotsverteilung der diskontinuierlich erzeugten Produkte ist mit Kosten verbunden.

Ganz allgemein kann gesagt werden, dass die Kriegspreispolitik 1939/45 die Saisonpreisschwankungen im engeren Sinne nicht direkt beeinflusst hat. Die Höchstpreise wurden nicht den kurzfristigen Veränderungen der Marktlage angepasst. Die Preisobergrenze stand einer Preisanpassung nach unten ohnehin nicht im Wege. Es bestand also die Möglichkeit, dass einige Höchstpreise vorübergehend den Charakter unechter Höchstpreise erlangten, d. h. über dem Gleichgewichtspreis standen. Es ist allerdings zu bedenken, dass die saisonbedingten Preisschwankungen im engeren Sinne in der durch spezifische Knappheit gekennzeichneten Kriegswirtschaft die Tendenz haben, zu verschwinden²⁾. Mittels indirekter preispolitischer Massnahmen wirkten die Bewirtschaftungsstellen in der Richtung eines intertemporalen Preisausgleichs. So wurde z. B. mit dem Erlass marktordnender und marktregelnder Massnahmen auf dem Schlachtviehmarkte Mitte 1942 eine zweite Entwicklungsphase eingeleitet, die durch eine bemerkenswerte Preisstabilität gekennzeichnet wird. Dieser Preisausgleich war zum Teil das Ergebnis staatlicher Angebotsinterventionen. Das Stossangebot im Herbst wurde für die Lagerhaltung (Gefrierfleisch) übernommen. Das eingelagerte Fleisch wurde dann beim Uebergang von der Dürr- zur Grünfütterung auf den Markt geworfen, was eine der Angebotsschrumpfung mehr oder weniger entsprechende Beschränkung der Nachfrage auf dem Schlachtviehmarkt hervorrief und damit eine preisdämpfende Wirkung auslöste. Bei manchen Erzeugnissen wurden auch die Preisausgleichskassen in den Dienst des intertemporalen Preisausgleichs gestellt.

¹⁾ Vgl. E. Gradischnig Saisonpreisschwankungen, Betriebswirtschaftliche Blätter 7. Jg., 1936, S. 138 ff.

²⁾ Bei einer Betrachtung der Preise für grosses Schlachtvieh ergibt sich z. B., dass von allen sechs Kriegsjahren nur das Jahr 1940 einen « normalen » jahreszeitlichen Preisverlauf aufweist.

Im Gegensatz zu den Saisonpreisschwankungen im engeren Sinne hat die direkte Preispolitik die saisonbedingten Preisfluktuationen im weiteren Sinne in ihren Lenkungsbereich einbezogen. Die Produzenten und Verteiler werden nämlich den «Transport durch die Zeit» nur dann übernehmen, wenn ihnen die mit der Lagerung verbundenen Spesen vergütet werden. Nach dem Erlass des bedingten Preisstopps im September 1939 wurde bestimmt, dass Preiserhöhungen, die sich im Rahmen des saisonüblichen Preisverlaufes bewegen, keiner Bewilligung bedürfen¹⁾. Diese gegenüber den saisonalen Preisbewegungen eingenommene passive Haltung wurde bald verlassen. Eine andere Art saisonaler Preislenkung bestand in der periodischen Neufestsetzung von Höchstpreisen. Dieses Verfahren wurde bei jenen Agrarerzeugnissen angewendet, die eine Vor- und eine Haupternte aufweisen. Die Kriegspreispolitik 1914-1918 zog es in solchen Fällen vor, bloss Richtpreise festzusetzen. Die während der Erntezeit unberechenbaren Veränderungen des Angebotes führten oft dazu, dass die festgesetzten Höchstpreise nicht realisiert werden konnten, also unechte Höchstpreise entstanden²⁾. So wurden beispielsweise die Produzentenpreise für neue inländische Kartoffeln während der Ernte wöchentlich festgesetzt³⁾. Dieses Verfahren der periodischen Anpassung der Höchstpreise an die veränderte Marktlage wurde auch bei der Gemüse- und Obstpreisregelung angewendet. Der jahreszeitlichen Preislenkung dienten schliesslich auch die gleitenden Höchstpreise mit steigendem Verlauf. Nach der Haupterntezeit wurden für verschiedene lagerfähige Produkte bestimmte Grundpreise festgesetzt, die während der Einlagerungsperiode durch Addition höchstzulässiger Lagerzuschläge sukzessive erhöht werden durften. Der sich aus der Addition des Grundpreises und der aufgelaufenen Lagerzuschläge ergebende Preis galt als Höchstpreis für die betreffende Zeitspanne. Das weiteste Anwendungsfeld fanden die gleitenden Höchstpreise bei der Regelung der Preise für Dauergemüse und Lagerobst⁴⁾.

Im grossen und ganzen kann gesagt werden, dass es den kriegswirtschaftlichen Organen gelungen ist, den saisonüblichen Preisverlauf der Erzeugnisse mit diskontinuierlicher Produktion auch in der «Mangelwirtschaft» durchzusetzen. Es sei lediglich noch

¹⁾ Vgl. Vfg. EPK Nr. 5 vom 5. September 1939; Vfg. EPK Nr. 6 vom 6. September 1939; Vfg. Nr. 44 vom 26. September 1939.

²⁾ Streng genommen handelte es sich bei den Preisfluktuationen während der Erntezeit um Saisonpreisschwankungen im engeren Sinne.

³⁾ Vgl. Vfg. EPK Nr. 380 vom 5. Juli 1940.

⁴⁾ Vgl. Vfg. EPK Nr. 404 vom 12. August 1940; Vfg. EPK Nr. 408 A vom 20. September 1941; Ergänzung zu Vfg. EPK Nr. 520 vom 25. Oktober 1941; Vfg. EPK Nr. 536 A/43 vom 12. Juni 1943.

kurz erwähnt, dass in reichen Erntejahren die zur Aufrechterhaltung eines «normalen» saisonalen Preisrückganges erforderliche übermässige Angebotsabschöpfung gelegentlich nur zu einer Hinausschiebung der Marktstörungen führte. Als Beispiel kann die sog. «Kabisschwemme» in der Lagerperiode 1942/43 erwähnt werden. Aus der Gemüsepreisstatistik der EPK geht auch hervor, dass regelmässig im April und manchmal schon im März ein in der Vorkriegszeit nicht feststellbarer Preisrückgang eintrat¹⁾.

3. Preisdifferenzierung nach Marktstufen

In manchen Höchstpreiserlassen des ersten Weltkrieges wurde nicht berücksichtigt, dass die Preisregulierung nur dann erfolgversprechend sein kann, wenn sämtliche Glieder des Absatzweges von ihr erfasst werden. So vertraten die Behörden in einigen Fällen die Ansicht, es genüge, den Preis der letzten Marktstufe zu binden, um auch die Preise der vorgelagerten Absatzstufen zu begrenzen. Da sich diese Auffassung regelmässig als falsch erwies, die Preise der Vorprodukte also weiter anstiegen, gingen die Detaillisten allmählich dazu über, die Erhöhung ihrer Einstandspreise auf den Konsumenten abzuwälzen, d. h. den Kleinhandelshöchstpreis zu überschreiten. Wollten sich die kriegswirtschaftlichen Organe nicht mit der Legalisierung «wilder» Preise begnügen, so mussten sie auch bei diesen Produkten, entgegen ihrer ursprünglichen Absicht, zur Regulierung der Preise auf den Vorproduktstufen übergehen. So führte die Festsetzung von Fleischhöchstpreisen zwangsläufig zur Regelung der Schlachtviehpreise. Bei vielen Erzeugnissen wurde die Notwendigkeit der Erfassung des ganzen Absatzweges von vornherein erkannt. Das geschah entweder dadurch, dass die zuständigen Amtsstellen bestimmte, absolute oder prozentuale, Zuschläge zu den Preisen der Vorstufe bewilligten. Oder die Höchstverkaufspreise wurden direkt für jede einzelne Absatzstufe festgesetzt (Produzenten-, Grosshandels-, Mittelhandels- und Kleinhandels-Höchstpreise). Die Höchstpreise stiegen also mit zunehmender Marktreife an. Wo eine solche lückenlose Preisregelung nicht erfolgte, schrieb die preissetzende Behörde vielfach vor, dass die Verkaufspreise an die nachgelagerte Marktstufe so zu bemessen seien, dass derselben noch ein «angemessener Geschäftsgewinn» verbleibe. So wird z. B. in einer die Preise für Eisen und Stahl regelnden Verfügung folgendes vorgeschrieben: «Die Abgabe des Materials durch den Grosshandel an den Mittel-

¹⁾ Die Gemüsepreisstatistik der EPK ist in den Jahresberichten der Schweizerischen Gemüse-Union abgedruckt.

und Kleinhandel soll zu Preisen erfolgen, die soweit unter den festgesetzten Höchstpreisen stehen, dass dem Mittel- und Kleinhandel noch ein angemessener Nutzen verbleibt»¹⁾).

Schliesslich ist noch kurz auf den Direktabsatz hinzuweisen, d. h. auf die unmittelbare Verbindung von Erzeuger und Verbraucher. Der Produzent hatte ein grosses Interesse daran, direkt an den Konsumenten zu verkaufen, da er in diesem Falle den Kleinhandelshöchstpreis fordern durfte und damit in den Genuss der vollen Handelsmarge kam. Dabei ist noch zu bedenken, dass der Produzent manche Nebenleistungen (wie etwa Abtransport, Verpackung), die in der Bruttohandelsspanne inbegriffen waren, dem Käufer überbürdete, ohne überhaupt den Höchstpreis zu mindern — wenn dieser überhaupt eingehalten wurde! Die Zulässigkeit der Berechnung der Detailhöchstpreise bei Direktabsatz wurde in einigen Höchstpreisverordnungen sogar ausdrücklich festgehalten. Solange die Preiskonstituenten nicht beeinflusst wurden, trug diese Tatsache wesentlich zur Entstehung teilweise erheblicher Versorgungsunterschiede bei. Der Handel wurde in der Erfüllung seiner Raumfunktion, die in der Ueberbrückung der Inkongruenz von Erzeugung und Bedarf in bezug auf den Raum besteht, behindert. Die Agrarprodukte wurden nämlich mit Vorliebe nicht an die städtischen Händler, sondern an die «bauernnahen» oder «bauernbekannten» Verbraucher abgegeben. Dieses fehlende Preisgefälle zwischen Stadt und Land zwang den städtischen Verbraucher, «Hamsterfahrten» aufs Land zu unternehmen, was besonders seit Ende 1916 ausgeprägt in Erscheinung trat. Da der Preis eine befriedigende räumliche Verteilung wichtiger Teile des Sozialproduktes nicht mehr zu bewerkstelligen vermochte, musste der Staat unter anderem auch aus diesem Grunde in vermehrtem Masse zur Mengenregulierung übergehen.

Die Kriegspreispolitik 1939/45 ist bei der Regelung des Absatzweges in ähnlicher Weise vorgegangen wie die Preispolitik des ersten Weltkrieges, d. h. entweder durch Festsetzung höchstzulässiger Zuschläge zu den Verkaufspreisen der Vorstufe oder durch Fixierung eines Höchstpreises für jede einzelne Marktstufe. Es ist noch darauf hinzuweisen, dass die Festsetzung eines Höchstpreises nicht ohne weiteres der vertikalen Preisverbundenheit widersprach, weil, im Gegensatz zu 1914/18, seit 1939 keine freie Preisbildung mehr bestand. Der im September 1939 verfügte relative Preisstopp erfasste nämlich alle Absatzstufen. Die isolierte Höchstpreisfixierung hat allerdings dann versagt, wenn auf den vorgelagerten Marktstufen ein geringerer Preiszwang bestand. So hat z. B. die Festsetzung von Kalbfleischhöchstpreisen ohne gleich-

¹⁾ Vfg. vom 5. September 1917, AS 33/712.

zeitige Festsetzung von Kälberhöchstpreisen nicht zum Ziele geführt. Auf den Agrarmärkten konnten die Preisstoppvorschriften nur sehr unvollkommen durchgeführt werden.

Im Gegensatz zum ersten Weltkrieg war der Produzent in vielen Fällen bei Direktabsatz nicht berechtigt, den Kleinhandelspreis zu beanspruchen. So wurde z. B. dem Produzenten von Tafel- und Wirtschaftsobst bei Direktabsatz nur ein Höchstaufschlag von 35 %, höchstens aber Fr. 10 je 100 kg zum Erzeugerpreis zugestanden. Nur bei Lieferungen unter 25 kg wurde der Produzent in bezug auf die Preisstellung dem Kleinhandel gleichgestellt¹⁾). In jenen Fällen, wo der Produzent berechtigt war, im Kleinverkauf den vollen Einzelhandelspreis zu fordern, traten auch im zweiten Weltkrieg häufig Marktstörungen auf. Diese Tatsache führte z. B. zu einer Verschlechterung der Versorgung der städtischen Märkte mit Eiern. Da der Produzent besonders den Direktabsatz pflegte, konnten die Sammelstellen die ihnen zugewiesenen Aufgaben infolge ungenügender Eierbelieferung nicht immer in befriedigender Weise erfüllen. Diesen Mängeln konnte durch Errichtung einer Preisausgleichskasse gesteuert werden. Die Schaffung einer Preisausgleichskasse ermöglichte nämlich eine Verengerung der Spanne zwischen Erzeuger- und Kleinhandelspreis. Durch Halbierung der Preisspanne, d. h. durch Erhöhung des Produzentenpreises ohne gleichzeitige Heraufsetzung des Konsumentenpreises gelang es, die Eierablieferung zu steigern und damit eine geregeltere Eierversorgung zu sichern.

4. *Preisdifferenzierung nach Qualitäten*

Wenn eine Ware qualitätsmässig sehr stark differenziert ist, so stösst die Höchstpreisnormierung auf sehr erhebliche, teilweise sogar unüberwindliche Schwierigkeiten. Wird einerseits der Höchstpreis mehr den besseren Qualitäten angepasst, so besteht die Tendenz, dass nur noch «eine Qualität» auf dem Markt erscheint. Durch Verkauf geringerer Warenqualitäten zu Höchstpreisen kommt es zu einer versteckten Ueberschreitung der Preisfixierungen. Die Festsetzung eines Höchstpreises kann also in den unteren Qualitätsklassen eine Preissteigerung hervorrufen. Diese Tatsache wurde während des ganzen ersten Krieges von den Behörden und Interessentengruppen wiederholt als Argument gegen die Höchstpreissetzung ins Feld geführt. Dabei wurde allerdings nie untersucht, ob eine durch Höchstpreisfixierung bewirkte Preissteigerung

¹⁾ Vfg. EPK Nr. 404 vom 12. August 1940. Vgl. auch Vfg. EPK Nr. 609 A/42 vom 26. Juni 1942, Vfg. EPK Nr. 553 vom 15. Oktober 1941.

nicht einem weiteren Preisanstieg auf dem freien Markte vorzuziehen wäre. Es wurden nicht Vor- und Nachteile der Höchstpreise miteinander verglichen, sondern einseitig auf die Nachteile hingewiesen¹⁾. Ferner wurde die Tatsache nicht beachtet, dass in der «Mangelwirtschaft» ohnehin eine Tendenz zur Preisnivellierung innerhalb bestimmter Warengruppen besteht.

Wird umgekehrt der Höchstpreis den unteren Qualitätsstufen angepasst, so führt dies zu einer starken Förderung der Qualitätsverschlechterung.

In der überwiegenden Zahl der Fälle suchten die preisregelnden Organe den Qualitätsabstufungen bei der Preisbemessung dadurch gerecht zu werden, indem sie bestimmten, die Höchstpreise dürften nur für erstklassige Ware gefordert werden. Der Verkauf von Gütern geringerer Qualität hatte zu entsprechend tieferen Preisen zu erfolgen. So galten die Lederhöchstpreise für «erstklassiges Leder», die Heu- und Strohhöchstpreise für Ware «guter und gesunder Qualität», die Fleisch- und Viehhöchstpreise bezogen sich auf Fleisch bzw. Vieh «erster Qualität», die Kirschenhöchstpreise galten für die «besten Kirschenarten» usw. Bei einigen Gütern wurde für jede einzelne Qualitätsstufe ein bestimmter Höchstpreis festgesetzt. So wurden z. B. der Benzinpreis nach dem spezifischen Gewicht, der Torfpreis nach dem Wasser- und Aschengehalt, die Kohlenersatz- und Kohlenstreckmittelpreise nach den Wärmeeinheiten abgestuft. Wo eine unmittelbare Erfassung der qualitativen Unterschiede unmöglich war, wurde durch Beifügung eines Zusatzes versucht, der Höchstpreisumgehung entgegenzuwirken. So wurde etwa die Produktion von Warenqualitäten, für die keine Preisbindungen bestanden, verboten. Oder es wurde bestimmt, dass alle mit der höchstpreisgebundenen Ware verwandten Produkte, ohne Rücksicht auf ihre Benennung, ebenfalls der Preisregelung unterstehen. So bestimmt z. B. der Artikel 3 der Verfügung vom 3. Juni 1918²⁾: «Die Preise für die vorstehend nicht verzeichneten Kohlenarten bestimmen sich nach den Sorten, die ihnen bisher in der Preislage ungefähr gleichgestanden haben».

Die wirksame Ueberwachung der Einhaltung der Preisabstufung nach Qualitäten stieß auf fast unüberwindliche Schwierigkeiten. Die Beurteilung, ob auf Grund einer gegebenen Qualität und eines bestimmten Preises eine Umgehung der gesetzlichen Schranke vorliege, wurde vor allem durch die kriegsbedingte allgemeine Qualitätsverschlechterung erschwert. Bei einigen Waren ging der Bund unter anderem aus diesem Grunde zur Zwangsstandardisierung über (z. B. Papier, Teigwaren). Die Kostengestal-

¹⁾ Vgl. z. B. 7. Neutralitätsbericht vom 24. Mai 1917, B.BI. 1917/III/261.

²⁾ AS 34/599.

tung wurde damit übersichtlicher und einheitlicher, und es konnten Einheitspreise festgesetzt werden. Die starken Qualitätsdifferenzen hatten auch zur Folge, dass auf die Festsetzung von Höchstpreisen verzichtet werden musste. In solchen Fällen wurde versucht, mittels Richtpreise einen gewissen preisregelnden Einfluss auszuüben¹⁾.

Bei einem Vergleich mit der preispolitischen Behandlung der Qualitätsunterschiede während des zweiten Weltkrieges ergeben sich keine wesentlichen Abweichungen. Es wurde auch entweder ein einheitlicher Höchstpreis, der nur für Ware erster Qualität Geltung hatte, oder ein Maximalverkaufspreis für jede einzelne Qualitätsstufe festgesetzt²⁾. Die qualitätsmässige Preisabstufung wurde durch Erlass ergänzender Bestimmungen allerdings etwas wirksamer gestaltet als im ersten Weltkrieg. So wurden z. B. verschiedene Produzenten verpflichtet, die Qualität ihrer Erzeugnisse periodisch durch die zuständige Amtsstelle untersuchen zu lassen. Entsprach das Produkt nicht der an die Forderung des Höchstpreises geknüpften Mindestqualität, so unterlag die Preisstellung der Genehmigungspflicht durch die EPK³⁾.

Endlich sei noch erwähnt, dass die höchstpreispolitische Ausgangslage des Jahres 1939 mit derjenigen des Jahres 1914, gerade was die Qualitätsdifferenzen betrifft, nicht identisch war. In der Zwischenkriegszeit gingen private Bestrebungen dahin, die verschiedenen landwirtschaftlichen Erzeugnisse zu standardisieren⁴⁾. Es wurde erkannt, dass die personelle Vereinigung der Agrarproduzenten behufs gemeinwirtschaftlichen Absatzes der hervorgebrachten Erzeugnisse die sachliche Vereinheitlichung der Marktproduktion zur Voraussetzung hatte. Durch die Güteklassierung wurde die naturgegebene Heterogenität der Agrarprodukte gemildert. Für die Preispolitik der Jahre 1939-1945 bedeutete diese künstliche Abschwächung der natürlichen Heterogenität eine Erweiterung des Anwendungsgebietes der Höchstpreise. Eine Ausweitung höchstpreisbetroffener Warengruppen lässt sich auch tatsächlich feststellen. Mit dem Hinweis auf die erhebliche physische Heterogenität des Obstes wurden z. B. während des ersten Weltkrieges nur Richtpreise festgesetzt. Die Kriegspreispolitik 1939/45 hat dagegen unter Beachtung der Qualitätsbestimmungen des Schweizerischen Obstverbandes Obsthöchstpreise festgesetzt. In den Jahren 1914 bis 1918 wurde die überwiegende Zahl der Gemüsepreise überhaupt nicht beeinflusst. Während des zweiten Weltkrieges

¹⁾ Vgl. S. 128 ff.

²⁾ Vgl. z. B. Vfg. EPK Nr. 583 A/43 vom 6. März 1943, Vfg. EPK Nr. 195 C/42 vom 23. September 1942, Vfg. EPK Nr. 501 A/42 vom 10. Juni 1942, Vfg. EPK Nr. 536 vom 30. Juni 1941.

³⁾ Vgl. Vfg. EPK Nr. 701 A/44 vom 31. Januar 1944.

⁴⁾ Vgl. G. Solmssen Strukturwandlungen der Landwirtschaft, Zürich 1944.

erfolgte die Höchstpreissetzung auf Grund der Qualitätsvorschriften der Schweizerischen Gemüseunion.

Auf dem Gebiet der industriellen Produktion bestanden vermutlich eher entgegengesetzte Tendenzen. Die Expansion der horizontalen Arbeitsteilung nahm in der Zwischenkriegszeit ihren Fortgang. Auch die Produktdifferentiation dürfte starke Fortschritte gemacht haben. Das ist eine Erklärung für eine der hervorstechendsten Eigentümlichkeiten der Preispolitik des zweiten Weltkrieges: die Einführung und stetige Verfeinerung der Methode der individuellen Preisbildung bei den industriellen Erzeugnissen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass in beiden Weltkriegen für jene Produkte, welche sich nicht in genau abgrenzbare Güteklassen einteilen liessen, nur Höchstpreise für erste Qualität festgesetzt wurden. War dagegen eine klare Qualitätsabstufung möglich, so wurden auch die Höchstpreise entsprechend gestaffelt.

5. Personelle Preisdiskriminierung

Der differenzierte Höchstpreis wurde schliesslich auch zur Förderung des Zusammenschlusses der Produzenten eines bestimmten Erzeugnisses angewandt. Den Mitgliedern von Produzentenverbänden, die eine Verpflichtung für die Inlandversorgung übernommen hatten, wurden bedeutende Preisvorteile eingeräumt. Durch den dadurch erzielbaren Mehrerlös entstand ein Anreiz für die verbandsfreien Produzenten, der Organisation ebenfalls beizutreten, was im Interesse einer geordneten Versorgung und Kontrolle des Binnenmarktes lag.

Von dieser Art Preisdifferenzierung wurde bei der Regelung der Milchversorgung in hohem Masse Gebrauch gemacht. Die Milchproduzentenverbände, welche durch den Zentralverband schweizerischer Milchproduzenten Verpflichtungen betreffend die Konsummilchversorgung des Landes übernommen hatten¹⁾, waren berechtigt, Milch für den Konsum oder als Reserve für diesen Zweck oder zur Butterherstellung unter Ueberschreitung des Milhhöchstpreises um einen halben Rappen per kg anzukaufen²⁾. Dieser « Ueberpreis » wurde vom Bund den Verbänden zurückvergütet. Desgleichen durften die genannten Milchproduzentenverbände oder deren Mitglieder die Milch den milchverarbeitenden Industrien (Kondens- oder Trockenmilchfabriken, Schokoladefabri-

1) Die Milchproduzentenverbände hatten sich verpflichtet, nötigenfalls die gesamte zur Verfügung stehende Milchmenge zu den vereinbarten Preisen für Konsumzwecke abzutreten.

2) Vfg. vom 31. März 1916, AS 32/133.

ken usw.) unter Uebertretung der festgesetzten Maximalverkaufspreise verkaufen. Diese präferenzielle Behandlung der organisierten Produzenten wurde während der ganzen Dauer des Krieges beibehalten; der bewilligte « Mehrpreis » wurde sukzessive erhöht.

Die Uebernahme von Verpflichtungen durch die Milchverbände bedeutete einen teilweisen Verzicht auf eine lohnendere Milchverwertung. Die nichtorganisierten Milchproduzenten gaben in der Regel nur den jahreszeitlich bedingten Produktionsüberschuss an den Konsum ab und stellten die Marktversorgung bei rückgängiger Milcherzeugung, d. h. im Winterhalbjahr, wieder ein. Dieses Verhalten der verbandsfreien Produzenten hatte eine Mehrbelastung der organisierten Milchproduzenten — und der milchverarbeitenden Industrien — zur Folge, indem sie nunmehr auch Aushilfsmilch für die Kunden der zurückgebliebenen Milchproduzenten zu liefern hatten. Die Preisbegünstigung stellte somit ein Entgelt für die Einschränkung der Milchverarbeitung dar.

Diese Preisdifferenzierung zugunsten der Mitglieder von Milchproduzentenverbänden wurde zum wichtigsten Faktor der Förderung der Organisation der Milchproduzenten¹⁾. Es kam zu zahlreichen Neueintritten in den Zentralverband und zur Schaffung neuer Produzentenorganisationen²⁾. Das mit der Gewährung von Preisvorteilen angestrebte Ziel, die vermehrte Zusammenfassung der Milchproduzenten, wurde somit erreicht.

Die Preispolitik der Genossenschaft schweizerischer Käseexportfirmen wirkte sich in derselben Richtung aus. Den organisierten Milchproduzenten, welche die Milch zur Herstellung des Käses geliefert hatten, wurden ausser den festgesetzten Grundpreisen noch Zuschläge bezahlt³⁾.

Diese kriegswirtschaftlichen Massnahmen überlebten die Kriegszeit und wurden in dieser Weise Bestandteile des Nachkriegsinterventionismus.

Im Gegensatz zum zweiten Weltkrieg wurde in den Jahren 1914 - 1918 das Vergleichszeitprinzip (Vorkriegspreis plus absoluter oder prozentualer Preiszuschlag) und die damit zusammenhängende Bildung von betriebsindividuellen Höchstpreisen nur in Ausnahmefällen angewandt. So wurde z. B. den Papierproduzenten ein bestimmter prozentualer Höchstzuschlag zu den Vorkriegs-

¹⁾ Vgl. H. Hofer Der Zusammenschluss in der schweizerischen Milchwirtschaft, Diss. Bern 1923.

²⁾ Vgl. Zentralverband Schweizerischer Milchproduzenten: Bericht über die Verbandstätigkeit vom 1. Mai 1920 bis 30. April 1922 mit einem Rückblick auf den 15-jährigen Bestand der Organisation, 1907 - 1922.

³⁾ Vgl. z. B. Vfg. vom 12. Oktober 1916, AS 32/419.

preisen bewilligt. Die Verfügung vom 10. Dezember 1917¹⁾ bestimmt beispielsweise, dass auf den verschiedenen Papier- und Kartonsorten ein Zuschlag von höchstens 155 % verlangt und bezahlt werden dürfe. Einheitliche Höchstpreise wurden nur für das relativ homogene Zeitungspapier festgesetzt. Dieser gleichmässige prozentuale Aufschlag auf allen Papiersorten war mit Nachteilen verbunden. Die Personal- und Fremdkosten waren nämlich für alle Produzenten, ob sie in der Vorkriegszeit billige oder teure Papiersorten herstellten, ungefähr im selben Verhältnis gestiegen. Bei der Preiserstellung kam also derjenige Erzeuger besser weg, der vorwiegend Qualitätspapiere herstellte, weil der relativ hohe Vorkriegspreis ihm einen höheren absoluten Preisaufschlag erlaubte. Die Anwendung des Vergleichszeitprinzips führte nur dort zu einer gerechten Preisanpassung, wo ungefähr im gleichen Verhältnis billige und teure Papiersorten hergestellt wurden²⁾. Diese ungewollte differentielle Behandlung der Produzenten führte zu einer gewissen Bevorzugung der Produktion hochwertiger Papiersorten und zu einer Vernachlässigung der billigeren Papiererzeugung, so dass schliesslich zur direkten Produktionslenkung geschritten werden musste. Erst die Zwangsstandardisierung (Schaffung sog. Kriegstypen) ermöglichte die Festsetzung einheitlicher Höchstpreise. Die Produzenten wurden verpflichtet, bis zu 60 % ihrer Produktion gemäss den eingehenden Bestellungen in den zwölf höchstpreisgebundenen Qualitäten zu fabrizieren. Eine Preisdifferenzierung fand schliesslich in der Weise statt, dass die restlichen 40 % der Produktion als höchstpreisfrei erklärt wurden. Den Papierproduzenten wurde damit Gelegenheit geboten, sich für die relativ knapp bemessenen Höchstpreise auf den Papiersorten besserer Qualität zu erholen.

Andererseits dienten die prozentualen Zuschläge zu bestimmten Basispreisen auch zur rascheren Anpassung (ohne langwierige Verhandlungen!) unhaltbar gewordener Höchstpreise an die neue Marktsituation. So wurde beispielsweise im Januar 1918 bis zur Neufestsetzung der Höchstpreise für Bauholz gestattet, die Preisfixierungen vom Mai 1917 um höchstens 25 % zu überschreiten. Das gleiche Verfahren wurde auch dann angewendet, wenn die Preise bestimmter importierter Kostengüter ruckartig in die Höhe gingen.

Es ist bereits festgestellt worden, dass die Kriegspreispolitik 1939/45 den Grundsatz der individuellen Preisgestaltung in hohem Masse benutzte. Die breite Anwendung des Vergleichszeitprinzips führte zu einer Vielzahl betriebsindividueller Höchstpreise. Die

¹⁾ AS 33/1033.

²⁾ Schlussbericht der Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements 1917-1919, Bd. I, S. 118.

Einführung und Verfeinerung dieser Preisbildungsmethode war die notwendige Konsequenz der Erkenntnis, dass nur eine möglichst umfassende Preislenkung erfolversprechend sein könne. Der Verzicht auf punktuelle Preisintervention bedeutete nämlich, dass mit allgemeinen Höchstpreisen allein nicht mehr auszukommen war. Der einheitliche Höchstpreis war für die sehr grosse Zahl heterogener Produkte nicht anwendbar. Bei der staatlichen Preislenkung lässt sich in diesem Zusammenhange eine gewisse Parallelität mit privaten Preisbindungen feststellen. So sind z. B. Kalkulationskartelle oft dort entstanden, wo eine starke Produktdifferenzierung die Errichtung eines Preiskartells mit einheitlichen Mindestpreisen verhinderte. Das Kalkulationskartell dient also sehr häufig als Ersatz für ein nicht erreichbares reines Preiskartell. Andererseits sind gerade dort straffe private Preisbindungen entstanden, wo eine bestimmte Unternehmergruppe ein gleichartiges Produkt herstellte (z. B. Zement). Staatliche und private Preisbindungen stossen also in dieser Hinsicht auf die gleichen Hindernisse. Die Aehnlichkeit zwischen staatlichem und privatem Vorgehen erblickte ich nun darin, dass die direkte Preislenkung auf homogenen Märkten mittels Festsetzung von Einheitspreisen (wie ein reines Preiskartell) erfolgte; beim Vorliegen heterogener Märkte wurden dagegen die Preise nach dem Grundsatz der individuellen Preisgestaltung (wie ein Kalkulationskartell) reguliert. Zum Schlusse ist noch zu erwähnen, dass verschiedene Zwangsstandardisierungen des In- und Auslandes unter anderem den Zweck verfolgten, den Anwendungsbereich einheitlicher Preisfixierungen zu erweitern.

Von der Möglichkeit der Preisbelastung der «Luxusgüter» zugunsten der Preistiefhaltung der «kuranten» Warensorten hat die Preispolitik des zweiten Weltkrieges einen viel ausgiebigeren Gebrauch gemacht als die Kriegspreispolitik 1914/18. So wurden z. B. die den sog. Mode- und Luxusschuhen zugestandenen «largeren» Kalkulationsvorschriften in den Dienst der Stabilhaltung der Preise für Gebrauchsschuhe gestellt. Den Metzgereibetrieben wurden bei den Schweinefleischpreisen Konzessionen eingeräumt, um den bei den «Volkswürsten» entstehenden Ausfall zu kompensieren. Dergleichen war die verbilligte Abgabe der sog. Pflichtartikel¹⁾ möglich, weil die Erzeuger durch die Gewährung eines Aufschlages auf die von ihnen hergestellten Markenartikel in die Lage versetzt wurden, dem Handel gute, offene Qualitäten billiger abzugeben. Ausserdem wurden die Handelsmargen bewusst sehr knapp gehalten. Hier wurde also der durch Ausnutzung eines Meinungsmonopols erzielbare Mehrerlös zur Preistiefhaltung der oft gleichwertigen «offenen» Ware herangezogen. Die Dazwischenschaltung von

¹⁾ Das waren jene Produkte, die einem Angebotszwang («Führungspflicht») unterstanden.

Preisausgleichskassen erwies sich allerdings dort als notwendig, wo der Ausgleich innerhalb ein und desselben Betriebes nicht gefunden werden konnte.

In diesem Zusammenhang muss noch kurz auf die beim Vorliegen verbundener Produktion vorgenommene Preisdifferenzierung hingewiesen werden. Von der Abwälzung der Kostenerhöhung wurde manchmal ein in Kuppelproduktion entstehendes Erzeugnis ausgenommen. So wurde z. B. Ende 1939 bestimmt, dass die Gastarife bis auf weiteres keine Erhöhung erfahren dürfen. Dagegen wurden die Gaswerke ermächtigt, die Steigerung der Gestehungskosten auf die Nebenprodukte abzuwälzen¹⁾.

Wie in den Jahren 1914-1918 zog diese differenzierende Preispolitik auch im zweiten Weltkrieg ergänzende Massnahmen nach sich, weil der Produzent ein Interesse daran hatte, die knappen Rohstoffe zu Fertigerzeugnissen zu verarbeiten, denen eine relativ günstige Preis-Kosten-Spanne zugestanden wurde. So wurden die Schokoladefabrikanten verpflichtet, Schokolade der untern Preisklassen im gleichen Verhältnis zur Gesamtproduktion des Jahres 1938, mindestens aber im Umfange von 30 % der damaligen Ausbringung an «billigen» Produkten, in den Verkehr zu bringen²⁾. Desgleichen musste für jene Artikel, deren Handelsmarge stark komprimiert wurde, eine sog. Führungspflicht statuiert werden. Ein solcher Führungszwang bestand z. B. für Teigwaren, Reis, Kaffee, Seife und Haferprodukte bestimmter Preisklassen. Um dem Kleinhändler zu ermöglichen, der ihm obliegenden Führungspflicht nachzukommen, wurde dem Produzenten eine entsprechende Lieferpflicht auferlegt. Die Notwendigkeit dieser Ergänzungsintervention ergibt sich schon daraus, dass zahlreiche Detaillisten von der Führungspflicht entbunden zu werden wünschten³⁾.

Es hat sich jedoch bald gezeigt, dass dieser differenzierenden Preispolitik relativ enge Grenzen gezogen sind. Durch diese differentieller Behandlung wurden die Preise innerhalb derselben Warengruppe in zwei Sektoren aufgeteilt. Dem Vorteil der relativen Preisstabilität bei den «kuranten» Waren stand eine um so stärkere Erhöhung der Preise bei den dem gleichen Verwendungszweck dienenden Gütern «besserer» Qualität gegenüber. Die Durchsetzung der bewilligten Preiserhöhungen auf den Waren «besserer» Qualität stiess auf einen zunehmenden Widerstand⁴⁾. Durch diese Preisbelastung wurde nämlich die Nachfrage in vermehrtem Masse den relativ billigen Erzeugnissen zugelenkt, so dass just die

1) Vfg. EPK Nr. 190 vom 6. Dezember 1939.

2) Kreisschreiben EPK Nr. 86 vom 29. April 1942.

3) Kreisschreiben EPK Nr. 128 vom 22. März 1943.

4) Vgl. NZZ Nr. 1318 vom 25. August 1943.

zur Preistiefhaltung erforderlichen Mittel zusammenschmolzen. Dieser Uebergang von den « höherwertigeren » zu den « minderwertigeren » Produkten innerhalb derselben Warengruppe vollzog sich um so rascher, je grösser die Mengelastizität der Nachfrage nach diesen « besseren » Produkten war.

Endlich bleibt noch kurz darauf hinzuweisen, dass in beiden Weltkriegen zur Verhütung von Streitigkeiten und von Umgehungen die Modalitäten der Warenlieferung und der Zahlung geregelt werden mussten¹⁾. Ferner wurde im Jahre 1917 bei vielen Produkten der Kreis der bei einer Missachtung der festgelegten Preisobergrenze verantwortlichen Wirtschaftssubjekte weitergezogen, indem bestimmt wurde, dass nun auch im Kleinhandel der Käufer als Täter betrachtet werde. Diese verschärften Strafbestimmungen bilden die Parallele zu der mit zunehmender Marktwidrigkeit der Höchstpreise verbundenen Vermehrung der Preisdelikte. In dieser Massnahme lag wohl auch das stillschweigende Eingeständnis, dass die Preissteigerung nicht nur, wie anfänglich geglaubt wurde, auf einen Missbrauch der starken Angebotsstellung zurückgeführt werden konnte. Die Durchführung des Verbotes übermässiger Preisangebote seitens der Konsumenten war aber viel schwieriger als die Anwendung des Verbotes übermässiger Preisforderungen durch den Verkäufer. Bei einem den Höchstpreis überschreitenden Nachfragepreis ist nämlich keine der beiden Marktparteien an einer Repression interessiert.

b) Der Zeitpunkt der Höchstpreisfestsetzung und die Preisbemessungsgrundlage

Der Höchstpreis war während des ganzen ersten Weltkrieges das wichtigste Mittel der direkten Preispolitik. Es ist somit besonders bedeutungsvoll zu untersuchen, welche Prinzipien bei seiner Festsetzung massgebend waren. Die Art, wie die Höchstpreise jeweils festgesetzt wurden, gehört zu den verhängnisvollsten, aber auch lehrreichsten Fehlern der kriegswirtschaftlichen Preispolitik 1914/18.

Es ist bereits mehrmals darauf hingewiesen worden, dass die autoritative Preisregelung als ein Uebel galt. Die Höchstpreise verstieszen ganz besonders gegen die in den wirtschaftlichen Bestimmungen der Verfassung verankerte Idee des Liberalismus. Daher ging man der Höchstpreisnormierung, solange es nur irgend anging, aus dem Wege. Wenn sich auf einem bestimmten Warenmarkte

¹⁾ Vgl. z. B. Vfg. vom 9. Februar 1917, AS 33/60; Vfg. EPK Nr. 328 A/43 vom 28. Dezember 1943; D. Schmidt Zur Frage des Umsatzbonus, Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft 80. Jg., 1944, S. 78 ff.

« unhaltbare Zustände » herausbildeten, wurden die Marktteilnehmer oft zunächst aufgefordert, Vernunft anzunehmen, ansonst der Bund gezwungen wäre, von seinem Recht der Höchstpreissetzung Gebrauch zu machen¹⁾). Zur Einführung von Höchstpreisen entschlossen sich die Behörden in der Regel erst dann, wenn ein bestimmter Produktpreis ausgeprägt Auftriebstendenzen aufwies. Die Höchstpreisfestsetzung erfolgte somit stufenweise. Der Höchstpreis wurde dann gewöhnlich mit der Empfindung des Bedauerns über die Notwendigkeit eines Verstosses gegen anerkannte Grundsätze, also gewissermassen mit dem Gefühl eines bösen Gewissens, angeordnet²⁾).

Die schrittweise Einführung neuer Höchstpreise erfolgte nun aber nicht nur in der Weise, dass immer mehr Warengattungen in das Höchstpreis-« System » einbezogen wurden, sondern auch innerhalb der einzelnen Warengruppen konnte man sich nicht zu einer gleichzeitigen Preisregelung entschliessen. So wurde z. B. zunächst nur das Kalbfleisch, dann das Rindfleisch und schliesslich auch das Schweinefleisch von der Höchstpreispolitik betroffen. Zu einer eidgenössischen Regelung der Wurst- und Dauerwarenpreise hat man es überhaupt nie gebracht. In ganz ähnlicher Weise waren die Behörden schon vorher vorgegangen, indem sie zunächst, im « Interesse » der Papierfabriken, den Papierholzpreis festsetzten. Auch hier wurde der Bundesrat, entgegen seiner ursprünglichen Absicht, gezwungen, die Preisregelung auf das Brenn- und Bauholz auszudehnen, da die weiter ansteigenden Brenn- und Nutzholzpreise dazu führten, dass der Papierholzbedarf nicht mehr gedeckt werden konnte.

Es ist also erstens die höchst bedeutsame Tatsache festzuhalten, dass der erste Weltkrieg nur den repressiven und daher isolierten Preiseingriff kannte.

Die Willkür in der Bemessung der Höchstpreise stand der Planlosigkeit ihrer Entstehung keineswegs nach. Die Bemessung der Höchstpreise erfolgte nämlich nach der jeweiligen Marktlage. Diese Preisfindungsregel besagt also, dass der im Zeitpunkt des Preiseingriffs gültige Marktpreis für die Höchstpreisbemessung mass-

¹⁾ Im 6. Neutralitätsbericht vom 9. März 1917 schreibt z. B. der Bundesrat folgendes über die Verhältnisse im Handel mit fossilen Brennstoffen: « Es hat sich nun aber gezeigt, dass beim Wiederverkauf, namentlich im Detail, vielfach übermässige Preise verlangt werden. Auf Vorschlag der Kohlenzentrale gedenkt daher das Politische Departement demnächst von seiner Ermächtigung Gebrauch zu machen und Höchstpreise für den inländischen Handel festzusetzen ». B. Bl. 1917/I/314.

²⁾ « Die in Sachen der Versorgung mit Felderzeugnissen und Gemüsen getroffenen Anordnungen wurden, wie erwähnt, unter dem Drucke der Verhältnisse erst in einem schon stark vorgerückten Zeitpunkt erlassen, und man hat sich hierbei auf die dringlich erscheinenden Massnahmen beschränkt ». 11. Neutralitätsbericht vom 2. Dezember 1918, B. Bl. 1918/V/292.

gebend war; der jeweilige Marktpreis wurde höchstens ganz unwesentlich unterschritten¹⁾). Da die Preisbeobachtung während des ersten Weltkrieges höchst lückenhaft war, stiess die Preisermittlung auf etwelche Schwierigkeiten. Die Preisfestsetzungen waren vielfach nicht das Ergebnis einer sachverständigen Berechnung oder Schätzung, sondern das Resultat einer mehr oder minder geschickten Interessenvertretung. Die zeitraubenden Preisverhandlungen führten in einigen Fällen sogar dazu, dass die Preissetzungen bereits bei ihrer Einführung überholt waren.

Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass von den Höchstpreisen kaum eine fühlbare Preissenkungstendenz ausgehen konnte. Durch die Höchstpreissetzung wurde manche rein nachfragebedingte Preiserhöhung legalisiert. Durch die Preisfixierung sollte jedoch ein Ansteigen der Preise für die Zukunft vermieden werden.

Die Höchstpreise standen somit bei ihrer Festsetzung fast nie in wesentlichem Gegensatz zu der im freien Verkehr erreichten Preisentwicklungsstufe. Die Höchstpreise entsprachen also ungefähr dem Gleichgewichtspreis; sie waren zunächst Ordnungstaxen²⁾). Diese vorerst marktgemässen Höchstpreise wurden aber nach Ablauf einer mehr oder weniger kurzen Zeitspanne marktwidrig, d. h. sie wichen vom virtuellen Gleichgewichtspreis ab. Der Höchstpreis wurde erst in diesem Moment zur echten Preistaxe. Der Höchstpreis wurde somit früher oder später von der fortschreitenden ökonomischen Entwicklung überholt und geriet mit ihr in offenen Widerspruch. Sobald aber der Höchstpreis durch die eingetretenen Verschiebungen in der Mengenrelation marktwidrig wurde, vermehrten sich die Warenumsätze, welche unter Missachtung des bestehenden Höchstpreises ausgeführt wurden. Die Behörden waren gezwungen, die Höchstpreise periodisch der veränderten Marktkonstellation anzupassen, wenn sie es überhaupt nicht vorzogen, die Preisbildung wieder freizugeben³⁾). Eine ständige Neufestsetzung alter Höchstpreise war solange nicht zu vermeiden, als der Staat nicht einsah, dass er den Preis durch entsprechende Angebots- und Nachfragebeeinflussung vom Drucke des Marktes befreien muss. Die Ausschaltung des Marktpreises setzt eben voraus, dass ein anderes Selektionsmittel an seine Stelle gesetzt wird. Die mangelnde Regelung der Preisbildungsfaktoren führte besonders bei den Gütern mit geringer Angebots- und Nachfrageelastizität (Agrarerzeugnisse) zu einer starken Preisauftriebs-

1) Eine gewisse Unterschreitung fand z. B. dann statt, wenn die Behörden die spekulativen Einflüsse auf die Marktpreisbildung herauszurechnen suchten.

2) « Quand les prix maxima sont mis en vigueur, d'habitude ils sont respectés quelque temps, à la fois parce qu'ils répondent à un désir de la majorité, et parce qu'ils représentent des prix momentanément pratiqués ». P. Boven, a.a.O., S. 42a.

3) Vgl. P. Boven, a.a.O., S. 42a.

tendenz. Wenn man nun bedenkt, dass die eine hohe Preiselastizität aufweisenden Güter den Hauptgegenstand der Preispolitik bildeten, so ist das Versagen der Höchstpreispolitik weiter nicht erstaunlich.

Umgekehrt kam es in einigen Fällen auch vor, dass die Höchstpreise über dem Gleichgewichtspreis angesetzt wurden, so dass die zur Verfügung stehende Warenmenge zum Höchstpreis nicht voll abgesetzt werden konnte (z. B. Speisekartoffeln 1918/19). Derartige Missgriffe waren hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass zuverlässige Angaben über die vorhandenen Vorräte und das Ernteergebnis fehlten.

Aus der Verbindung dieser beiden angewandten Grundsätze — fallweise Preisregelung und Verwendung des Marktpreises als Preisbemessungsgrundlage — ergibt sich nun, dass die Höchstpreise für die einzelnen Produkte um so höher ausfielen, je später sie eingeführt wurden. Das war die einzig zu erkennende Regel, die bei allen Höchstpreiserlassen beobachtet wurde; im übrigen fehlte jedes ordnende Prinzip. Die konsequente Anwendung dieser Regel hatte eine Verzerrung der Preisstruktur zur Folge, die sowohl zu den natürlichen Verhältnissen der Produktion als auch zu den besonderen Zielen der Kriegswirtschaftspolitik im Widerspruch stand. Je bedeutender nämlich ein Produkt für die Volkerversorgung war, desto früher wurde es in das Höchstpreis-«System» einbezogen. Dies rief eine Einschränkung der Erzeugung des preisgeschützten Gutes hervor, und zwar fiel die Schrumpfung der Produktion um so höher aus, je reibungsloser der Uebergang zur Herstellung eines anderen Erzeugnisses bewerkstelligt werden konnte. Der isolierte Preiseingriff wirkte sich insbesondere in der Agrarwirtschaft verhängnisvoll aus, weil hier die sachliche Ausweichmöglichkeit infolge der Mehrfachverwendbarkeit zahlreicher Produkte sehr erheblich ist¹⁾. Die sich über kurz oder lang in echte Höchstpreise verwandelnden Preisfixierungen führten weiter dazu, dass effektive Nachfrage und effektives Angebot auseinanderklafften. Die ganze Nachfrage konnte nicht befriedigt werden, d. h. ein Teil der Nachfrager konnte sich die höchstpreisbetroffene Ware nicht oder nicht im erwünschten Umfange beschaffen. Der unbefriedigte Nachfragerest wandte sich daher den Substitutionsgütern zu, woraus regelmässig eine Preissteigerung resultierte. Durch die auf den Märkten der preisgebundenen Waren erzielten relativen Kaufkraftersparnisse wurde die Preishausschlag auf den höchstpreisfreien Substitutionsgütermärkten noch verstärkt. Auf diesen Märkten wirkte sich auch die durch Preissetzung hervorgerufene Warenzurückhaltung preisverschärfend aus. Durch Verlagerung

¹⁾ Vgl. III. Teil.

der Angebotskurve nach links wurde nämlich das beim Vorliegen echter Höchstpreise gegebene Missverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage noch verstärkt und die Verbraucher infolgedessen genötigt, ihre Nachfrage auf den Substitutionsgütermärkten nochmals zu steigern. Die Behörden mussten nun auch auf diesen von der « Substitutionswelle » erfassten Märkten « korrigierend » eingreifen. Die unvorhergesehene Wirkung der Bindung der Preise einiger Produkte des Existenzbedarfes bestand also in der Auslösung einer Ausdehnungstendenz von Preissetzungen. Jede Preisfestsetzung musste durch weitere Preiseingriffe ergänzt werden. Wird dieser Ausbreitungsprozess zeitlich verfolgt, so kann festgestellt werden, dass immer unwichtigere Güter in den Kreis der höchstpreisbetroffenen Waren einbezogen werden mussten. Die noch freigebliebenen Preise stiegen um so rascher an, je grösser der Bereich der staatlich gebundenen Preise wurde. Die isolierten Preiseingriffe bewirkten also gerade das Gegenteil von dem, was die Absicht bei ihrer Erlassung war.

Die im ersten Weltkrieg gesammelten Erfahrungen bestätigen die theoretisch ohne weiteres einleuchtende Tatsache, dass eine fühlbare Verlangsamung des Preisanstiegs solange nicht erreicht werden kann, als nicht alle Waren von der Preisregelung erfasst sind. Diese Voraussetzung war im ersten Weltkrieg nicht gegeben. Ganz abgesehen von der mangelnden bzw. mangelhaften Mengenregulierung, konnte es aber auch dann nicht zu einer relativen Stabilisierung des Gesamtpreisniveaus kommen, als der Kreis der preisgeschützten Waren bereits einen ansehnlichen Umfang angenommen hatte, weil die oft erheblichen Disparitäten zwischen den einzelnen Höchstpreisen — die Höchstpreise fielen, wie erwähnt, um so höher aus, je später sie eingeführt wurden — durch anpassende Preiserhöhungen wenigstens gemildert werden mussten.

Neben dem punkthaften Preiseingriff müssen aber noch zwei weitere Gründe für die oft sinnwidrige Veränderung des Preisaufbaus verantwortlich gemacht werden. Es bestand einmal die Tendenz, gewisse Güter des Massenverbrauchs aus sozialpolitischen Erwägungen heraus besonders niedrig im Preise zu halten. Die Produktionswirkungen derartiger Preisfixierungen wurden insbesondere in den ersten Kriegsjahren wenig beachtet. Diese Preispolitik war letztlich auch eine schlechte Konsumentenpolitik, weil die Verbraucher unter der durch Höchstpreissetzung ausgelösten Marktflucht zu leiden hatten. Bei anderen Erzeugnissen wurden dagegen Anreizpreise bewilligt, ohne sich zunächst darüber Rechenschaft zu geben, ob die Produktionselastizität des betreffenden Gutes auch tatsächlich so beschaffen war, dass eine dem « Preisopfer » entsprechende Produktionsvermehrung erwartet werden durfte. Zwecks Produktionsförderung wurde in einigen Fällen bewusst von einer Preisbegrenzung abgesehen. Die Produktions-

wirkung des Anreizpreises hing auch davon ab, wie die Preise der in einem mehrseitigen Betrieb erzeugten Produkte zueinander standen. Der Preisvorsprung einzelner Erzeugnisse war manchmal so gross, dass der Produzent der anreizenden Preispolitik wenig Beachtung schenkte; in solchen Fällen erschöpften sich die Wirkungen der Anreizpreise in einer Erhöhung der Gesamtrentabilität der begünstigten Betriebe. Schliesslich scheint nicht immer beachtet worden zu sein, dass in einer mehr oder weniger geschlossenen und vollbeschäftigten Volkswirtschaft die durch Preisanreiz angestrebte Produktionsausweitung meist nur auf Kosten anderer Erzeugnisse erfolgen kann. Dies führt dann zu unerwünschten Wirkungen, wenn die verdrängten Produkte einer höheren Dringlichkeitsstufe angehören.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Nichtbeachtung volkswirtschaftlicher Interdependenz dazu führte, dass viele Preismassnahmen des ersten Weltkrieges den Charakter eines Palliativmittels trugen.

Die Kriegspreispolitik der Jahre 1939-1945 unterscheidet sich nun von derjenigen des ersten Weltkrieges vor allem darin, dass an die Stelle der völlig unsystematischen Preisintervention sofort nach Kriegsausbruch eine in ihrer sachlichen und räumlichen Reichweite beinahe lückenlose Preisregelung gesetzt wurde. Die Ungebundenheit in den Preisforderungen wurde durch den Erlass des allgemeinen relativen Preisstopps vom 2. September 1939¹⁾ aufgehoben. Im Gegensatz zum ersten Weltkrieg wurde mit dieser ersten preispolitischen Massnahme die unmittelbare Verbindung mit dem Vorkriegspreisniveau geschaffen. War im ersten Weltkrieg jede Preiserhöhung erlaubt, die nicht verboten war, so war jetzt jede Preisherabsetzung verboten, die nicht ausdrücklich erlaubt war. Es bestand also nicht gleichzeitig ein buntes Gemisch von gebundenen und ungebundenen Preisen. Der Preisstopp darf als eine dem Allzusammenhang der Preise adäquate Preismassnahme bezeichnet werden. Ein besonderes Kennzeichen der direkten und indirekten Preispolitik 1939-1945 erblicke ich darin, dass sie die unausweichlichen wirtschaftspolitischen Konsequenzen jeder ernsthaften Preisbeeinflussung gewissermassen eskomptiert hat. Infolgedessen lässt sich z. B. keine ausgesprochene Ausdehnungstendenz von Preissetzungen feststellen.

Aus den vorstehenden Ausführungen geht hervor, dass die Mehrzahl der Höchstpreise des ersten Weltkrieges einen ausgeprägt repressiven Charakter trugen. Sie wurden erst eingeführt, als sich bereits erhebliche Marktstörungen eingestellt hatten.

¹⁾ Vfg. EVD Nr. 1 vom 2. September 1939, AS 55/820.

Ueberblickt man nun die Höchstpreispolitik des zweiten Weltkrieges, so kann festgestellt werden, dass nicht der therapeutische, sondern der prophylaktische Preiseingriff vorherrschte¹⁾. Aus der Erkenntnis heraus, dass die Regelung der Preisbildungsfaktoren die unerlässliche Voraussetzung einer erfolgreichen Festsetzung echter Höchstpreise ist, war sehr oft die Einführung der Verbrauchsregulierung für den Zeitpunkt der Höchstpreissetzung massgebend. Daraus folgt, dass das Anwendungsfeld der allgemeinen Höchstpreise auch während des zweiten Weltkrieges sukzessive erweitert wurde. Dieses schrittweise Vorgehen zeitigte deshalb nicht so unerwünschte Nebenwirkungen wie im ersten Weltkrieg, weil seit Kriegsbeginn keine freie Preisbildung mehr bestand.

Die Höchstpreispolitik des zweiten Weltkrieges weicht noch in einem weiteren Punkte von derjenigen der Jahre 1914-1918 ab. Wie erwähnt, bildete der im Zeitpunkt der Preisintervention geltende Marktpreis den Ausgangspunkt für die Höchstpreissetzung. Die Preisbemessung nach den Kosten hat sich im ersten Weltkrieg nur in geringem Umfange durchgesetzt, weil dazu die organisatorischen Voraussetzung und die notwendigen Ergänzungsinterventionen fehlten. Demgegenüber waren die den einzelnen Marktstufen in den Jahren 1939-1945 zugestandenen Preise in der Regel kalkulierte Preise. Der Höchstpreis des zweiten Weltkrieges war meistens²⁾ nicht markt-, sondern kostenorientiert. Wurden die Preisobjekte in verschiedenen Produktionsstätten hergestellt, so stellte sich die Frage, welche Kosten der preisregulierenden Stelle als Preismass dienen sollten. In der Regel ist nämlich die Produktivität der Produktionsmittelkombination der einzelnen Produzenten nicht gleich gross. Die Erzeuger werden daher mit verschieden hohen realen Kosten und damit auch mit verschieden hohen Geldkosten arbeiten. Das Ausmass der Kostenstreuung innerhalb einer bestimmten Branche kommt in der Neigung der Angebotskurve zum Ausdruck. Je grösser die Angebotsstarrheit, desto grösser der von den intramarginalen Produzenten insgesamt erzielte Differentialgewinn. Grosse Angebotselastizität (geringe Kostenstreuung) ist ein Zeichen dafür, dass zahlreiche Produzenten Grenzunternehmer sind. Der Gleichgewichtspreis ist nur für die Grenzproduzenten ein Kostenpreis.

Der Gegensatz zwischen preis- und produktionspolitischen Gesichtspunkten trat bei der Wahl der Preisbemessungsgrundlage deutlich zu Tage. Der Ausbau der Binnenproduktion hatte eine

¹⁾ Es gibt selbstverständlich Fälle, wo die Höchstpreise einen typischen repressiven Zweck verfolgten, so z.B. die Schlachtviehhöchstpreise.

²⁾ In den ersten Kriegsjahren waren z.B. verschiedene Agrarpreise marktorientiert.

Heraufsetzung der Preisgrenzen zur Voraussetzung. Die preispolitisch bedenkliche Auswirkung dieser expansiven Produktionspolitik bestand darin, dass durch Heraufsetzung der zulässigen Angebotspreisgrenze den intramarginalen Produzenten zusätzliche nicht leistungsbedingte Differentialrenten zugeschanzt wurden. Die Abschöpfung übermässiger Gewinne war für den Preispolitiker nur ein geringer Trost. Die Kriegsgewinnsteuer wirkt nämlich erst ex post. Die hohen Preise werden tatsächlich gezahlt und wirken sich somit auf den allgemeinen Preisstand aus. Die als Wirkung der Besteuerung der Kriegsgewinne erwartete Zurückhaltung in den Preisforderungen der Unternehmer fiel praktisch nicht stark ins Gewicht.

Die preissetzende Behörde ist bei der Preisbemessung nicht einheitlich vorgegangen. Die Wahl der Preisermittlungsregel hing weitgehend von den produktionspolitischen Zielsetzungen ab.

In der Agrarwirtschaft führte die Geltung des Gesetzes des abnehmenden Bodenertrages dazu, dass sich die Grenzkosten immer mehr von den Durchschnittskosten entfernten. Die Eingliederung zusätzlicher Produzenten bestimmter landwirtschaftlicher Erzeugnisse hatte also eine Heraufsetzung der Preisgrenzen zur Voraussetzung. Die Höchstpreispolitik 1939/45 hat bei den Agrarprodukten weitgehend die Kosten des Grenzbetriebes berücksichtigt. Die zunehmende Kostenstreuung führte zu einer Erhöhung der Differentialgewinne.

Bei der Regelung der industriellen und gewerblichen Erzeugnissepreise wurde nicht jedem Betrieb volle Kostendeckung gewährleistet. Die preisregelnde Behörde war bestrebt, einen Druck auf die leistungsschwachen Betriebe auszuüben. Bei voller Preisfreiheit besteht der eigentliche Inhalt der betrieblichen Preispolitik in der Bestimmung des betriebsindividuellen Angebotspreises. Durch die staatliche Preisfestsetzung wird der Preis in allen Marktformen zum Plandatum. Durch Festsetzung relativ « knapper Preise » hat die preissetzende Behörde den kostenungünstigen Betrieben einen Zwang zur inversen Preispolitik auferlegt. Das heisst, die preispolitischen Erwägungen der Betriebe mussten sich jetzt von den Preisen rückwärts auf die betriebsindividuellen Kosten richten. Die Gefahr eines Abgleitens in die Verlustzone zwang die Betriebe mit ungünstiger Kostensituation, Rationalisierungsmassnahmen zu ergreifen. Durch den Druck auf das betreffende Einzelpreisniveau hat also das preisregelnde Organ rationalisationsfördernd gewirkt. Die Anwendung dieses Grundsatzes stiess oft auf heftigen Widerstand. Der Preiskontrollstelle wurde unter anderem vorgeworfen, sie betreibe indirekte Wirtschaftslenkung ohne die hierzu erforderlichen Rechtsgrundlagen zu besitzen. Dazu ist zu bemerken, dass eben jede direkte Preispolitik eine mittelbare Wirtschaftssteuerung bedeutet. Das preisregelnde Organ hat demnach dafür gesorgt, dass

der durch Einführung technischer und organisatorischer Verbesserungen auf die Grenzbetriebe ausgeübte Druck auch in der durch spezifische Knappheit gekennzeichneten Kriegswirtschaft erhalten blieb. Der Staat hat also auch hier versucht, den sich aus dem Uebergang vom « buyer's market » zum « seller's market » ergebenden Preiswirkungen entgegenzutreten und durch entsprechende Preismassnahmen eine Annäherung an das Verhalten bei freiem Wettbewerb zu erzwingen. Es kann also festgestellt werden, dass auch bei der Festsetzung von Höchstpreisen die Idee der Wettbewerbsnachahmung eine Rolle spielte. Die Ablehnung der vollen Kostengarantie führte gewissermassen zur Festsetzung eines konstruierten, nachgeahmten Wettbewerbspreises.

Die staatliche Preispolitik hat in einigen Fällen versucht, der Entstehung nicht leistungsbedingter Differentialrenten durch Errichtung von Preisausgleichskassen entgegenzutreten. Die Differentialgewinne der kostengünstiger produzierenden Unternehmer wurden zur Herabsetzung der Kosten der « extramarginalen » Produzenten herangezogen. In diesem Zusammenhange muss noch ausdrücklich erwähnt werden, dass die preisregulierende Stelle den Grundsatz des Schutzes der Differentialrente, soweit diese aus wirklich überdurchschnittlichen Leistungen resultierte, anerkannt hat.

Zum Schluss kann noch die Frage aufgeworfen werden, ob nicht Mittel und Wege zur Verfügung gestanden hätten, um der preis erhöhenden Wirkung der agraren Produktionsexpansion entgegenzutreten. Der Verwirklichung eines solchen Zieles standen mehrere Hilfsmittel zur Verfügung. Eine gangbare Lösung hätte m. E. darin bestanden, den kostengünstiger produzierenden Anbietern landwirtschaftlicher Erzeugnisse die negative Differenz zwischen Selbstkosten und Höchstpreis durch marktfremde Zuschüsse (Produktionsprämien) zu decken. Diese Preismassnahme wäre um so berechtigter gewesen, als die Mengene lastizität des Angebotes mit zunehmender Ausweitung der Anbauflächen geringer wurde, also eine bestimmte Preisheraufsetzung ein immer kleineres Mehrangebot bewirkte.

c) Das Ergebnis der Höchstpreispolitik

Aus den vorstehenden Ausführungen geht bereits hervor, dass die Höchstpreispolitik des ersten Weltkrieges versagte, ja versagen musste. In diesem Abschnitt handelt es sich nur noch darum, die früheren Darlegungen noch etwas zu konkretisieren.

Durchgeht man die verschiedensten Aeusserungen über die schweizerische Kriegswirtschaft während des ersten Weltkrieges, so ergibt sich in bezug auf die Höchstpreise ein sehr einheitliches Bild: die Höchstpreisüberschreitungen waren an der Tagesordnung.

Vielfach wurde den Höchstpreisen bereits vor der definitiven Festsetzung der Kampf angesagt. Die Höchstpreise haben nur die ärgsten Preisausschreitungen beseitigen bzw. vermeiden können. Sie haben jedenfalls keinen entscheidenden Einfluss auf die Preisentwicklung ausgeübt.

In seinem 7. Neutralitätsbericht vom 24. Mai 1917 stellte der Bundesrat fest, dass die Zahl der Uebertretungen der Höchstpreisvorschriften ständig im Zunehmen begriffen sei¹⁾. In einem Rückblick auf die Höchstpreispolitik im «Bund» wird festgestellt, dass die Höchstpreise «meistens umgangen» wurden²⁾. Die grösste Zahl der Höchstpreisüberschreitungen wurde vermutlich auf dem Schlachtvieh- und Fleischmarkt erreicht. Hier bildete die Höchstpreisumgehung die Regel. Im Halbjahresbericht des Statistischen Amtes der Stadt Bern wird z. B. darauf hingewiesen, dass die Höchstpreise für Schweinefett an den wenigsten Orten eingehalten wurden. «Die Höchstpreisüberschreitungen beim Schweinefett sind in Bern stadtbekannt und werden geduldet, selbst von der eidgen. Fettzentrale»³⁾. In Viehproduzentenkreisen wurde der Eidgenössischen Anstalt für Schlachtviehversorgung (E.A.S.) unter anderem vorgeworfen, dass sie bei ihren Vieheinkäufen die Höchstpreise beachte, «was für die Eigentümer von Schlachtvieh besserer Qualität unbedingt mit einer wesentlichen finanziellen Einbusse verbunden war»⁴⁾. Dabei galten die Höchstpreise für Schlachtvieh erster Qualität! Es kam dann auch vor, dass viele Gemeinden den Bauern, die Vieh an die E.A.S. zu liefern hatten, aus öffentlichen Mitteln Beiträge leisteten, um die Differenz zwischen Höchstpreis und Marktpreis auszugleichen⁵⁾. Im Jahre 1918 stellte schliesslich das schweizerische Bauernsekretariat in einem Rückblick auf die Schlachtviehversorgung folgendes fest: «So stund denn auch die ganze Preispolitik des Departementes trotz aller amtlicher Höchstpreise in der Luft und der Markt kümmerte sich in keiner Weise um sie»⁶⁾. Auch der Kartoffelhöchstpreis «wurde gang und gäbe überschritten und eine Ahndung war nicht möglich»⁷⁾. Auch amtliche Einkaufsstellen mussten gelegentlich die Höchstpreise überschreiten, um überhaupt Waren zu erhalten (z. B. die kommunalen Fürsorgestellen).

¹⁾ B.Bl. 1917/III/242.

²⁾ Der Bund Nr. 314 vom 30. Juli 1919

³⁾ Halbjahresbericht über die Bevölkerungsbewegung und die wirtschaftlichen Verhältnisse der Stadt Bern I. Jg., Nr. 1, 1918, S. 25.

⁴⁾ Bericht über Handel und Industrie der Schweiz im Jahr 1918, S. 297.

⁵⁾ Jahresbericht des Verbandes Schweiz. Metzgermeister 1918, S. 10

⁶⁾ Jahresbericht des leitenden Ausschusses des schweizerischen Bauernverbandes und des schweizerischen Bauernsekretariates 1918, S. 30.

⁷⁾ J. Lorenz Kritik des Höchtspreissystems, NZZ Nr. 452 vom 14. März 1917.

Neben dem offenen Preisverstoss fand sehr oft eine versteckte Höchstpreisumgehung statt, so etwa durch besondere Gestaltung der Zahlungsbedingungen, durch Qualitätsverschlechterungen und Verschiebungen innerhalb der festgesetzten Preisklassen¹⁾, durch Stückverkauf statt Gewichtsverkauf, durch Ueberzahlung der zulässigen Spesenzuschläge (z. B. Transportkosten), ja sogar durch Uebergang zum Naturaltausch. Je mehr sich der Gesetzgeber bemühte, diese versteckten Höchstpreisüberschreitungen zu erfassen, desto mehr verfeinerte sich die Umgehungstechnik der betroffenen Wirtschaftssubjekte.

Die Höchstpreispolitik hatte nur dort einigen Erfolg zu verzeichnen, wo eine geeignete Organisation imstande war, der autoritativen Preisregelung Nachachtung zu verschaffen. Diese Voraussetzung war einmal dort gegeben, wo der Staat sich das Einfuhrmonopol gesichert hatte. Ferner wurde diese Voraussetzung auch dort teilweise erfüllt, wo zur Unterstützung der Preisregelung der Inlandprodukte marktordnende und marktregelnde Massnahmen ergriffen wurden. Das Versagen der Vieh- und Fleischpreispolitik ist nicht zuletzt auf das Fehlen einer solchen monopolartigen Verteilungsstelle zurückzuführen.

Ein entscheidender Mangel der Höchstpreispolitik 1914/18 bestand darin, dass weder eine unabhängige Preisprüfungs- und Preisberechnungsstelle noch ein zentrales Preisüberwachungsorgan vorhanden war. Es ist bereits festgestellt worden, dass die Behörden bei der Preisfestsetzung auf die Angaben der Interessenten angewiesen waren. Mit der Ueberwachung der Einhaltung der Preisvorschriften und der Verfolgung von Preisüberschreitungen wurden die kantonalen Organe betraut. Hier machten sich die gleichen Mängel geltend wie bei der Durchführung der Wucherverordnung. Die Preisüberwachung lag den Polizeiorganen ob, die stichprobenweise die Innehaltung der Preisbestimmungen kontrollierten. Dass sich die einzelnen Kantone und Gemeinden dieser Aufgabe in sehr verschiedener Weise entledigten, war der räumlichen und personellen Verteilung der Produkte nicht gerade förderlich. Die relativ strenge Ueberwachung der Innehaltung der Höchstpreise auf den städtischen Märkten löste z. B. eine zunehmende Marktflucht aus²⁾. Dies hatte zur Folge, dass auch die Preise der nach wie vor an den offiziellen Markt gelieferten Waren unhaltbar wurden. Den Stadtbehörden blieb vielfach nichts anderes

¹⁾ So wurden etwa Brennkirschen zum Preise von Konservenkirschen aufgekauft; Mostäpfel als Kochäpfel und Kochäpfel als Tafeläpfel verkauft. Derartige Preisumgehungen wurden auch auf dem Schlachtviehmarkte massenweise praktiziert.

²⁾ So hatte z. B. Basel im Jahre 1918 keine Kirschen, weil die Polizeibehörden den offiziellen Preisen Nachachtung verschaffen wollten. Vgl. Jahresbericht des Verbands schweiz. Obsthändler- und Obstverwertungsfirmer 1918/19, S. 37.

mehr übrig, als sich selbst um die Herbeischaffung gewisser Produkte zu bemühen.

Die Passivität namentlich ländlicher Polizeiorgane veranlasste zahlreiche eidgenössische Aemter, besondere Kontrollbeamte anzustellen und in die Kantone und Gemeinden hinauszusenden. Die Tätigkeit dieser Organe konnte aber nur von zweifelhaftem Nutzen sein, solange auch die kantonalen Gerichte versagten¹⁾. Aus diesen Erwägungen heraus machte namentlich das eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement von den den Departementen erteilten Strafkompetenzen Gebrauch. In zahlreichen Höchstpreiserlassen wurde bestimmt, dass das eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement Bussen bis zu einem bestimmten Höchstbetrage aussprechen könne. Damit wurde das betreffende Preisdelikt endgültig erledigt²⁾. Das gewaltige Anschwellen solcher Geschäfte führte dann dazu, dass zwecks Entlastung des Departementsvorstehers die dem Volkswirtschaftsdepartement erteilten Strafbefugnisse der «Strafkommision des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements» übertragen wurden³⁾.

Das rasche Anwachsen der Höchstpreisüberschreitungen in der zweiten Kriegshälfte war einmal darauf zurückzuführen, dass sich die Preissetzungen in dieser Phase immer rascher in marktwidrige Höchstpreise verwandelten. Ferner stellten die Marktteilnehmer allmählich fest, dass nur ein sehr kleiner Prozentsatz der Höchstpreisdelikte geahndet wurde. Auch in der Höchstpreisüberschreitung kann eine Kumulationstendenz beobachtet werden!

Die Höchstpreispolitik 1914/18 hätte nur durch Ergreifung marktpolitischer Massnahmen «gerettet» werden können. Einem derartigen Kurswechsel stand unter anderem die Wucherpsychose im Wege. Solange Publikum und Behörden nicht glauben wollten, dass Preissteigerungen auch die Folge tatsächlicher Knappheit sein konnten, wurde die Notwendigkeit der systematischen Regulierung der Marktfaktoren nicht eingesehen.

Es ist äusserst schwierig, sich ein richtiges Urteil über den Umfang der Höchstpreisdelikte während des zweiten Weltkrieges zu bilden. Im grossen und ganzen kann jedoch gesagt werden, dass die Höchstpreise während des zweiten Weltkrieges in höherem Masse eingehalten wurden als in den Jahren 1914/18. Auch im zweiten Weltkriege zeigte es sich, dass die Höchstpreise die Tendenz haben, faktisch mindestens zu Festpreisen zu werden. So heisst es z. B. in einer Mitteilung der EPK: «Die angesetzten Preise sind höchstzulässige Preise; sie dürfen demgemäss wohl unter- aber nicht überschritten werden. Dieser Hinweis ist erfor-

1) So wurde z.B. von den kantonalen «Aufmunterungsbussen» gesprochen.

2) Vgl. z.B. Art. 15 des BRB vom 18. April 1917, AS 33/218.

3) BRB vom 17. Mai 1918, AS 34/538. Vgl. auch W. Stucki, a.a.O., S. 294.

derlich, weil die verfügten Höchstpreise hin und wieder als Festpreise aufgefasst werden »¹⁾).

Die vermehrte Preiseinhaltung in den Jahren 1939-1945 ist einmal darauf zurückzuführen, dass sofort nach Kriegsausbruch ein wirksamer Preisüberwachungsapparat in Funktion trat. Im Gegensatz zum ersten Weltkrieg wurde schon im Jahre 1939 erkannt, dass es nicht genügt, Preise zu verordnen, sondern dass auch für ihre Einhaltung gesorgt werden muss. Wie bereits erwähnt, wurden die Kantone und Gemeinden zur Mitarbeit herangezogen. Es darf als sicher angenommen werden, dass schon das blosse Vorhandensein einer straffen Preisüberwachung eine preisdämpfende Wirkung ausübte. Auf Grund der im ersten Weltkrieg gesammelten Erfahrungen wurde die Beurteilung der kriegswirtschaftlichen Widerhandlungen — also auch der Preisdelikte — nicht den kantonalen Organen, sondern den strafrechtlichen Kommissionen des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements übertragen. Dadurch wurde eine einheitliche und rasche Verfolgung und Beurteilung der Preisvergehen gewährleistet.

Die Erfahrungen des ersten Weltkrieges zeigen jedoch deutlich, dass eine Preisbeherrschung mittels Androhung von Bussen und Gefängnisstrafen nicht möglich ist. Der direkten staatlichen Preisbeeinflussung sind sehr enge Grenzen gesetzt. Höchstpreise, die der Marktlage widersprechen, können auf die Dauer mit einer noch so durchdachten Preispolizei nicht durchgesetzt werden. Als eigentliche Ursache des Erfolges der Höchstpreispolitik während des zweiten Weltkrieges ist daher nicht die verfeinerte Preisüberwachungstechnik, sondern die Einführung der erforderlichen Ergänzungsinterventionen zu bezeichnen. Durch Regulierung der Preisbestimmungsgründe wurden die meisten Höchstpreise vom Drucke des Marktes befreit, eine Tatsache, die z. B. darin zum Ausdruck kommt, dass den Preissetzungen des zweiten Weltkrieges in der Regel eine längere Lebensdauer beschieden war als denjenigen der Jahre 1914/18. Die Preisbildungsfaktoren wurden also derart manipuliert, dass ein künstlicher Gleichgewichtspreis zustande kam. Aus der Erkenntnis heraus, dass eine der tatsächlichen Marktsituation zuwiderlaufende Preisfestsetzung ohne Ergreifung ergänzender Massnahmen auf die Dauer nicht haltbar ist, hat sich die EPK z. B. stets für die Rationierung eingesetzt. Es kann auch schon an dieser Stelle kurz vermerkt werden, dass zwischen der im Jahre 1943 eingetretenen relativen Preisruhe und dem damals erreichten Stand der direkten Wirtschaftslenkung ein enger Zusammenhang besteht. In den ersten Jahren des Krieges, als die Warenbewirtschaftung noch nicht so ausgebaut war, kam es manch-

¹⁾ Mitteilung der EPK an die Empfänger der VfG. 496 L/42 vom 23. November 1942.

mal vor, dass die offiziellen Preise nicht gehalten werden konnten. Die EPK war dann gezwungen, sich durch Gewährung von Preiszugeständnissen der jeweiligen Marktkonstellation anzupassen (z. B. Agrarprodukte). Wie im ersten Weltkrieg kam es andererseits auch vor, dass die Höchstpreise höher festgesetzt wurden, als dies der tatsächlichen Marktlage entsprach (z. B. Kirschen). In solchen Fällen lagen also unechte Höchstpreise vor, d. h. Höchstpreise, die über dem Gleichgewichtsniveau standen. Diese Beispiele zeigen übrigens, wie schwierig die richtige Preisfindung ist. Wie der Monopolist muss manchmal auch die Preisbehörde das Preissetzungsproblem durch eine Reihe von Versuchen (« par tâtonnement ») lösen.

Die preispolitische Bedeutung der Mengenregulierung soll in folgendem kurz anhand eines Beispiels gezeigt werden. Zu diesem Zwecke scheint mir die Preisentwicklung auf dem Schlachtviehmarkt in den Jahren 1939-1945 besonders geeignet zu sein. Dieses Beispiel ist deshalb sehr aufschlussreich, weil die Preis- und Marktregelung verschiedene Etappen durchlief, die sich in der Preisbewegung sehr schön widerspiegeln. Es wird festgestellt werden können, dass sich die Fehler der Schlachtvieh- und Fleischpreisregelung des ersten Weltkrieges in den Jahren 1939-1942 mit erstaunlicher Genauigkeit wiederholten.

Im Frühjahr 1941 trat auf dem Markt für grosses Schlachtvieh ein empfindlicher Angebotsrückgang ein. Bis zu diesem Zeitpunkte hatte die Anpassung der Viehbestände an die durch die Ausdehnung des Ackerbaues und die Schrumpfung der Futtermittelimporte erheblich geschmälernte Futterbasis die Aufrechterhaltung eines normalen Fleischverbrauches erlaubt. Der im Jahre 1941 eingetretenen Kontraktion des Schlachtviehangebotes stand kein Nachfragerückgang gegenüber. Im Gegenteil. Das Fleisch diente in zunehmendem Masse als Substitutionsgut für rationierte Produkte. Ausserdem bewirkte die starke Verteuerung des Schweinefleisches und die erhebliche Einschränkung der Schweineschlachtungen eine Konsumausweitung bei den anderen Fleischsorten. Wie aus der folgenden Tabelle hervorgeht, führte das Auseinanderklaffen von Angebot und Nachfrage im Jahre 1941 zu einem beschleunigten Preisanstieg.

	Produzentenpreise (schweiz. Mittel) ¹⁾ August 1939 = 100						
	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945
Rinder und Ochsen, fette, Ia							
Januar	98	103	109	149	169	178	182
Februar	97	103	109	152	170	183	182
März	98	104	112	155	172	182	183
April	98	107	123	161	174	184	183
Mai	101	109	130	165	175	184	183
Juni	101	109	134	169	175	181	182
Juli	101	109	136	170	175	183	182
August	100	109	137	167	175	181	182
September	101	109	140	164	175	181	182
Oktober	103	109	142	165	175	182	182
November	104	109	145	167	175	182	182
Dezember	103	109	146	169	176	182	183
Kühe, ältere, fette, Ia							
Januar	98	110	122	172	189	197	211
Februar	96	111	122	174	189	212	212
März	94	113	126	177	192	212	212
April	100	116	139	184	196	213	212
Mai	102	121	147	189	193	214	212
Juni	103	123	151	196	193	213	212
Juli	101	123	154	200	192	212	213
August	100	123	155	195	191	213	213
September	104	122	159	188	192	213	212
Oktober	111	122	164	189	192	212	212
November	111	122	168	189	193	210	213
Dezember	110	122	170	188	193	211	213

Die kriegswirtschaftlichen Behörden haben Mitte 1941 versucht, dieser Preisentwicklung auf dem Schlachtviehmarkte durch den Erlass von preis- und mengenpolitischen Massnahmen entgegenzuwirken. So hat das Kriegs-Ernährungs-Amt anfangs April Richtpreise für Grossschlachtvieh veröffentlicht. Aus dem Vergleich dieser Richtpreise mit den tatsächlich bezahlten Preisen ergibt sich, dass sich niemand nach diesen Preisen richtete. Andererseits wurden im Mai 1941 zwei fleischlose Tage pro Woche eingeführt und ihre Zahl im Dezember auf drei erhöht. Der in der Fleischverbrauchsstatistik des Eidgenössischen Veterinäramtes für das Jahr 1941 ausgewiesene Minderverbrauch entsprach ungefähr den Einsparungen, die man mit der Einführung fleischloser Tage zu erreichen suchte. Diese verbrauchs-drosselnde Massnahme reichte

¹⁾ Preise landwirtschaftlicher Erzeugnisse und Enteerträge in der Schweiz, Landwirtschaftliches Jahrbuch der Schweiz 1940 - 1946.

jedoch nicht aus, um den Preisauftrieb auf dem Schlachtviehmarkt einzudämmen.

Im Frühjahr 1942 wurde mit der Festsetzung von Höchstpreisen für grosses Schlachtvieh und mit der gleichzeitigen Einführung der Fleischrationierung eine neue Entwicklungsphase eingeleitet. Damit wären eigentlich die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Preisregelung vorhanden gewesen. Aus der vorstehenden Preistabelle geht jedoch hervor, dass sich der Preisanstieg auch nach dem Erlass von Höchstpreisen und nach Einführung der Rationierung fortsetzte. Der Grund dafür ist im Versagen der Konsumlenkung zu suchen. So wurden die monatlichen Fleischzuteilungen anfänglich viel zu hoch bemessen. Eine Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage bestand also auch nach der Einführung der Rationierung. Ausserdem war die Fleischrationierung bis Juni 1942 eine sog. offene Rationierung, d. h. der Austausch von Rationierungsmarken vollzog sich lediglich zwischen Konsument und Metzger. Der Nachbezug von Fleisch und Vieh durch den Metzger unterstand keiner Beschränkung. Dieser kontrolltechnische Mangel war nicht dazu geeignet, den nachfragebedingten Preisdruck auf dem Schlachtviehmarkt abzuschwächen.

Eine Verflachung der Schlachtviehpreiskurve trat erst dann ein, als sich die zuständigen Organe dazu aufraffen konnten, die Fleischnachfrage mit dem Angebot an Schlachtvieh in Uebereinstimmung zu bringen und so den verfügbaren Höchstpreisen den notwendigen Rückhalt zu geben. Die unumgängliche Drosselung der wirksamen Nachfrage erfolgte einerseits durch Ausserkraftsetzung bereits ausgegebener Coupons, andererseits durch die Verfügung zweier Schlacht- und Fleischverkaufssperren. Die Preiswirkung dieser rigorosen Verbrauchsbeschränkung, die ausgesprochen preispolitische Ziele verfolgte, blieb nicht aus. Im Monat August 1942 trat ein Preisrückgang ein und die Schlachtviehpreise vom September erreichten wieder annähernd die im März verfügbaren Höchstpreise. Mittels wirksamer Verbrauchs-drosselung konnte also mit andern Worten ein künstlicher Gleichgewichtspreis hergestellt werden, der ungefähr den vor einem halben Jahr erlassenen Höchstpreisen entsprach. Nach Beendigung der « Wirrwarperiode » wiesen die Preise für Grossschlachtvieh nur noch geringfügige Steigerungen auf. Von August 1939 bis Juli 1942 (Einführung der straffen Verbrauchsregulierung) stiegen die Preise der Schlachtkühe um 100 %; von August 1942 bis Ende 1945 betrug der Preisanstieg nur noch 9 %. Die Rinder- und Ochsenpreise stiegen in den gleichen Zeitspannen um 70 % bzw. 8 % an.

II. Mindestpreise

In einigen Fällen wurde auch die Festsetzung von Mindestpreisen notwendig. Der Mindestpreis bildet das Gegenstück zum Höchstpreis. Mit der Festsetzung eines Mindestpreises wird eine Preisuntergrenze festgelegt. Er bezweckt den Schutz des Produzenten. In der «Mangelwirtschaft» entspringt die Mehrzahl der preispolitischen Massnahmen nicht dem Bedürfnis nach Produzenten-, sondern nach Konsumentenschutz. Im Vergleich zum Höchstpreis spielt daher der staatlich festgesetzte Mindest- oder Garantiepreis eine äusserst bescheidene Rolle.

Durch BRB vom 28. November 1916¹⁾ wurde der Einkauf von Häuten und Fellen von Rindern, Schafen, Ziegen und Pferden als bewilligungspflichtig erklärt. Da die einzige Einkaufsbewilligung der Häute- und Felllieferantengenossenschaft (H. L. G.) erteilt wurde, erlangte diese ein Nachfragemonopol. Durch diese erzwungene Aenderung der Marktform wurde verhindert, dass die Konkurrenz der Häute- und Felleinkäufer zu einer Erhöhung des Preises des Rohstoffes für die Lederproduktion führe. Für den Verkauf der Häute und Felle an die Gerbereien war die H.L.G. an Höchstverkaufspreise gebunden. Diesem Nachfragemonopol stand nun auf der andern Seite eine Vielzahl von Anbietern (Metzger) gegenüber. Es bestand somit die Gefahr, dass die H.L.G. das ihr durch staatliche Massnahmen eingeräumte Nachfragemonopol dazu benütze, um auf ihren Einkaufspreisen einen Druck auszuüben. Durch einen solchen Preisdruck wäre es ihr nämlich gelungen, trotz gebundener Verkaufspreise, eine Verbesserung der Preis-Kosten-Relation herbeizuführen. Durch eine solche Preispolitik wäre aber die Lederversorgung des Landes, an deren reibungslosen Durchführung der Bund ein eminentes Interesse hatte, in Frage gestellt worden. Ferner hätte eine solche Komprimierung der Häute- und Fellpreise zur Konsequenz haben müssen, dass die Fleischpreise noch stärker angestiegen wären²⁾.

Um solchen latenten Störungsursachen einen Riegel vorzuschieben, wurde in der erwähnten Verfügung folgende Bestimmung aufgenommen: «Die einkaufsberechtigten Personen und Firmen

¹⁾ AS 32/501.

²⁾ Da bei verbundenen Produkten der Gesamtpreis (Preis der Gesamtproduktionsmenge), der sich aus der Summe der Einzelpreise (Preis eines Kuppelproduktes) zusammensetzt, mindestens die Gesamtkosten (Kosten der Gesamtproduktionsmenge) decken muss, führt die Komprimierung eines Einzelpreises zu einer kompensatorischen Erhöhung des Preises eines andern Kuppelproduktes. In unserem Falle hätte also der Mindererlös aus dem Häute- und Fellverkauf zu einer Fleischpreiserhöhung führen müssen. Derartige Ueberlegungen spielten aber bei der Regelung der Häute- und Fellpreise keine Rolle, weil die Behörden die Tatsache der Interdependenz der Preise in der Regel gar nicht kannten.

(faktisch also die Mitglieder der H.L.G., d. Verf.) haben die ihnen angebotenen Häute und Felle zu übernehmen und dafür angemessene Preise auszulegen, die für grüne, bzw. gesalzene Ware höchstens 5 % und für getrocknete Häute und Felle höchstens 10 % unter den in Art. II genannten Höchstpreisen stehen dürfen». Durch diese Festsetzung sowohl eines Höchstverkaufspreises als auch eines Mindesteinkaufspreises wurde die höchstzulässige Gewinnspanne des Nachfragemonopolisten eindeutig fixiert.

Im übrigen darf wohl behauptet werden, dass die Befürchtungen der Behörden mindestens übertrieben waren. Einer Ausnützung der der H.L.G. eingeräumten Monopolstellung stand die ganze Organisation der Genossenschaft entgegen. In der H.L.G. spielten nämlich die Metzgergenossenschaften die führende Rolle. Mit der Feststellung der objektiven Marktform ist eben noch nichts Eindeutiges über die tatsächliche Marktpreisbildung ausgesagt, sondern es kommt auf das Verhalten der Marktteilnehmer an, inwieweit die gegebene Marktstellung auch wirklich ausgenützt wird ¹⁾.

Der Mindestpreis erlangte bei der Sicherung unserer Getreideversorgung die weitaus grösste Bedeutung. Diese Preissetzung verfolgte ausgesprochen produktionspolitische Ziele.

Bei Kriegsbeginn war die Struktur der schweizerischen Landwirtschaft durch ein ausgeprägtes Vorherrschen der Viehwirtschaft gekennzeichnet. Der durch die Kriegsverhältnisse erforderliche Uebergang zu vermehrtem Ackerbau war mit einer grundlegenden Umgestaltung der Betriebsstruktur verbunden. Dieser Uebergang von der Viehwirtschaft zum Ackerbau war mit sehr erheblichen Umstellungsschwierigkeiten verbunden, da keine Betriebsmittelgemeinschaft zwischen diesen beiden Produktionszweigen besteht. Diese fehlende Verbundenheit durch gemeinsame Produktionsmittel hatte also zur Folge, dass die Umkombination mit der Neuanschaffung dauerhafter Produktionsmittel (landwirtschaftliche Maschinen, Geräte aller Art usw.) verbunden war. Diese Tatsache bedeutete nun aber für den Betriebsleiter eine starke Steigerung des Risikos. Es bestand nämlich die Gefahr, dass sich die Neuinvestitionen bei späterer Senkung der Preise der Ackerbauprodukte als Fehlinvestitionen erweisen. Aus diesen Gründen ist es erklärlich, dass die Ausdehnung des inländischen Getreidebaus, trotz günstiger Preissituation ²⁾, nur eine unbedeutende war. Die Preisreaktion des landwirtschaftlichen Betriebes hing eben, neben andern Gründen, nicht nur von der Preishöhe, sondern auch von der voraussichtlichen Preisdauer ab. Die Preiserwartungen standen einer bedeutenden Ausweitung der Ackerfläche im Wege. Die

¹⁾ Vgl. auch P. Zahner Die Leder- und Schuhversorgung der Schweiz von 1914 - 1920. Darstellung und Kritik. Diss. Zürich 1922.

²⁾ Vgl. III. Teil.

Vermutung lag nämlich nahe, dass der Wegfall des Entfernungsschutzes zu einem starken Preiseinbruch führen werde. Dabei spielten auch die aus der Vorkriegszeit stammenden Preiserinnerungen eine gewisse Rolle.

Es bestand nun die Möglichkeit, diese produktionshemmenden Hindernisse durch Gewährung einer Mindestpreisgarantie wegzuräumen. Die in dieser Richtung vom schweizerischen Bauernsekretariat in den Jahren 1914-1916 gemachten Anregungen blieben jedoch erfolglos. Der Bundesrat konnte sich zur Garantierung eines Mindestpreises erst entschliessen, als er im Jahre 1917 durch die Importverhältnisse gezwungen wurde, den Anbauzwang zu dekretieren. Diese zwangsweise Ausdehnung der Getreidefläche konnte billigerweise der Landwirtschaft nur zugemutet werden, « wenn man ihr Garantie dafür bot, dass sich der neue Betriebszweig für eine Reihe von Jahren rentieren werde »¹⁾. Im BRB betreffend die Ausdehnung des inländischen Getreidebaues vom 3. September 1917²⁾ wurde eine Uebernahme- und Preisgarantie gewährt. Damit übernahm der Bund sowohl das Absatz- als auch das Preisrisiko; den Agrarproduzenten verblieb nur noch das Produktionsrisiko. Der Art. 6, Abs. 1, lautet: « Der Bund wird gutes, trockenes, gereinigtes, inländisches Getreide entsprechend den Abgabepreisen seines Monopolgetreides erwerben ». Standen die Abgabepreise für Einfuhrgetreide höher als die garantierten Mindestpreise, so fand die Erwerbung des inländischen Brotgetreides zu den höheren Abgabepreisen der Monopolverwaltung statt. Dies trat auch tatsächlich ein. Für die Ernte 1918 wurde z. B. für Weizen und Roggen nicht der Mindestpreis von 50 Fr. für 100 kg, sondern der Preis von Fr. 64 bezahlt; der Ankaufspreis für Korn stand nicht auf Fr. 45, sondern auf Fr. 50. Die während des Krieges zugestandene Preisuntergrenze für Inlandgetreide erlangte während ihrer Geltungsdauer (bis 1921) keine eigentliche Bedeutung, da der Abgabepreis und damit der tatsächliche Uebernahmepreis des Bundes stets über dem garantierten Mindestpreis stand.

Im Beschluss vom September 1917 wurde eine zweijährige Preisgarantie übernommen, wobei der zugesicherte Mindestpreis für die Getreideernte 1919 etwas tiefer als derjenige des Jahres 1918 stand. Um den Produktionsanreiz zu steigern, wurde durch BRB vom 24. Mai 1918³⁾ die garantierte Mindestpreisgrenze erhöht und die Dauer der Preisgarantie verlängert. Der Bund hat während des Krieges eine Preisgarantieverpflichtung für inländisches Getreide für eine Zeitdauer von vier Jahren übernommen.

¹⁾ R. König Die Notwendigkeit der Preisgarantie für Inlandgetreide, Schweizer Export-Revue 1918, Nr. 43, S. 335.

²⁾ AS 33/699.

³⁾ AS 34/556.

Die Eigentümlichkeit dieser staatlichen Mindestpreise erblicke ich nun darin, dass sie nicht, wie dies für das Vorliegen eines echten Mindestpreises notwendig wäre, über, sondern unter dem virtuellen Gleichgewichtspreis standen. Die Mindestpreise der Kriegsjahre waren daher unechte Mindestpreise. Durch Ueberschreitung der Mindestpreise trat somit nicht eine Vergrösserung des Abstandes zwischen dem virtuellen Konkurrenzpreisniveau und dem Mindestpreis, sondern ganz umgekehrt eine Annäherung an denselben ein. Die eigenartige Stellung dieses Mindestpreises ist auch die Erklärung dafür, dass die gleichzeitige Ausdehnung der Anbauflächen nicht sinnwidrig war. Das notwendige Korrelat eines echten Mindestpreises ist nämlich die Beschränkung der Angebotsmenge. Ferner wurde der kriegswirtschaftliche Mindestpreis nicht dadurch gesichert, dass die Verbraucher veranlasst wurden, grössere Mengen zu verwenden, sondern es wurde ganz im Gegenteil eine Konsumeinschränkung (Rationierung) notwendig. Die Stellung des unechten Mindestpreises entsprach somit derjenigen eines echten Höchstpreises, und es musste tatsächlich eine dem echten Höchstpreis adäquate Mengenpolitik getrieben werden.

Der Mindestpreis fand in den Jahren 1939-1945 ein viel weiteres Anwendungsfeld. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die Schweiz in ungleich höherem Umfange zur Eigenproduktion übergehen musste als im ersten Weltkrieg. Zweitens ist zu bedenken, dass die mangelnde Preisbeherrschung während des ersten Weltkrieges in manchen Wirtschaftszweigen eine Produktionsexpansion ohne staatliches Zutun auslöste. Der Kriegspreispolitik 1939-1945 fiel, da sie der Entstehung enormer Augenblicksgewinne entgegenwirkte, die Aufgabe zu, die preislichen Voraussetzungen für die Erreichung eines höheren Selbstversorgungsgrades mit Agrar- und Industrieerzeugnissen zu schaffen. Das die Produktionsverlagerung und die Aufnahme neuer Produktionen stark hemmende Preis- und Absatzrisiko wurde nicht durch Freigabe der Preisbildung, sondern durch Gewährung von Preis- und Abnahmegarantien gemildert oder beseitigt. Diese preispolitische Einstellung, die von derjenigen der Jahre 1914-1918 abweicht, kommt vor allem bei der Regelung einiger industrieller Erzeugnisse zum Ausdruck.

Die Aufnahme der Ersatzstoffproduktion erforderte in der Regel grosse Kapitalinvestitionen. Das «Friedensrisiko» wurde den Ersatzstoffwerken durch Gewährung einer Preis- und Absatzgarantie abgenommen. Die Garantiepreise wurden so festgesetzt, dass die Ersatzstoffproduzenten ihre Kapitalinvestitionen innert kürzester Frist amortisieren konnten. Durch diese überdurchschnittlichen Abschreibungen wurden zugleich die Preiskonkur-

renzaussichten der Ersatzprodukte für die Nachkriegszeit verbessert. Nach Rückzahlung der investierten Kapitalien können nämlich die Verkaufspreise um die Amortisationsquote gesenkt werden. Derartig kostenbedingte Preissenkungen sind tatsächlich schon vor Kriegsende eingetreten. So konnte das mit Hilfe des Bundes erstellte Zellwollwerk im Laufe des Jahres 1943 vollständig abgeschrieben und die Zellwollpreise bedeutend herabgesetzt werden.

Solche Preis- und Abnahmegarantien wurden z. B. den Produzenten von Ersatztreibstoffen, Zellwolle und Inlandkohle gewährt.

Im Gegensatz zu 1914 war im Jahre 1939 bereits ein umfassender Agrarschutz vorhanden. Der zweite Weltkrieg brachte daher im Agrarsektor nicht eine grundlegende Aenderung, sondern lediglich einen weiteren Ausbau des Preisschutzes der Vorkriegszeit. Bei einer Betrachtung der Preissetzungstechnik ergibt sich, dass ein nicht unwichtiger Unterschied gegenüber 1914/18 darin bestand, dass die Garantiepreise jeweils sehr früh bekanntgegeben wurden, so dass sie noch einen Einfluss auf den Produktionsplan der Agrarproduzenten ausüben vermochten. Neben den « traditionellen » Produkten kamen auch ausgesprochene agrarische « Ersatzgüter » wie z. B. Oelpflanzen in den Genuss einer Preis- und Absatzsicherung.

Schliesslich bleibt noch darauf hinzuweisen, dass auch den Verteilern Preisgarantien gewährt wurden. Den eigentlichen Kern der wehrpolitischen Massnahmen des Bundes bildeten die Bestimmungen über die Vorratshaltung. Die Importeure verschiedener unentbehrlicher Güter wurden verpflichtet, Mindestvorräte anzulegen. Aber auch die Importtätigkeit wurde durch das Preisänderungsrisiko gehemmt ¹⁾. Um die « Lagerfreudigkeit » anzuregen, anerkannte der Bund als Träger der Preiskontrolle ausdrücklich die Lagerspesen als Preisbildungselemente und sicherte eine verlustlose Liquidation der Pflichtlager zu ²⁾. Als weiteres Sicherungsmittel wurde anfangs 1940 die Möglichkeit geschaffen, « Fonds zur Deckung von Verlusten auf Pflichtlagern » zu öffnen ³⁾. Diese Pflichtlagerfonds fanden bei den Lagerpflichtigen allerdings keinen grossen Anklang. Schliesslich wurden den sich mit der Verteilung von Inlandprodukten befassenden Händlern ähnliche Garantien gewährt. So stand der Abnahme- und Lagerpflicht der Inhaber von Kartoffelhandelskarten eine Preis- und Absatzsicherung gegenüber. Die Preis- und Absatzgarantie wurde auch in den Dienst der zeitlichen Angebotslenkung gestellt. War es z. B. erwünscht,

¹⁾ Vgl. 2. Vollmachtenbericht vom 10. Mai 1940, S. 30.

²⁾ Vgl. z.B. BRB vom 25. April 1939, AS 55/443; BRB vom 25. August 1939, AS 55/729.

³⁾ BRB vom 23. Januar 1940, AS 56/101.

dass bestimmte Kartoffelsorten möglichst rasch dem aufnahmebereiten Konsumgütermarkt zugeführt werden, so wurde ausdrücklich die Sicherung von Preis und Absatz wegbedungen.

III. Richtpreise

Unter « Richtpreis » oder « Normalpreis » verstand man in der Kriegswirtschaft 1914/18 jenen Preis, der von einer Amtsstelle für eine bestimmte Ware als angemessen erachtet wurde. Gelegentlich wurden solche Richtpreise auch von Interessentenvereinigungen festgesetzt und der Bewilligung durch die Behörden unterbreitet. Der Richtpreis war also gewissermassen eine staatliche Meinungsäusserung über die als angemessen erachtete Preishöhe. Die wichtigste Funktion des Richtpreises bestand in der Schaffung einer allgemeinen Preisübersicht; er war eine allgemeine Richtschnur für Bevölkerung, Erzeuger, Händler, Behörden¹⁾ und Gerichte²⁾. Für den Produzenten war der Richtpreis allerdings nichts mehr als eine « moralische Preisbindung », da der Erzeuger von der Wucherverordnung verschont blieb. Bei der Ueberschreitung des Richtpreises lief daher der Produzent nur Gefahr, « öffentlich als Wucherer gebrandmarkt » zu werden. Für den Verteiler hatte der Richtpreis eine grössere Bedeutung. Bei einer Ueberschreitung des Richtpreises wurde der Verdacht der Erzielung eines übermässigen Gewinnes oder der Beteiligung am Kettenhandel erweckt. Die Ueberschreitung des Richtpreises an sich bedeutete, von einigen Ausnahmen abgesehen, noch keine strafbare Handlung. Es musste vielmehr auch hier der Deliktstatbestand der Wucherverordnung nachgewiesen werden. Der Verkäufer lief aber immerhin Gefahr, beim Fordern höherer Preise angezeigt und verfolgt zu werden. Der Richtpreis war also ein « Preismuster », dessen Ueberschreitung durch die betriebsindividuelle Kostenlage gerechtfertigt werden musste. Umgekehrt wurde durch die Einhaltung des Richtpreises eine Bestrafung wegen Uebertretung der Wucherbestimmungen noch nicht ausgeschlossen.

Richtpreise wurden sowohl von den Bundes- wie von den Lokalbehörden festgesetzt.

Von Richtpreisen wurden vor allem solche Waren betroffen, die sich für eine Höchstpreissetzung wenig eigneten. Das waren

¹⁾ So wurde z.B. bei der Enteignung beschlagnahmter Warenvorräte die Festsetzung des « angemessenen Uebernahmepreises » beim Vorliegen eines Richtpreises sehr erleichtert.

²⁾ Durch die Aufstellung von Richtpreisen wurde auch die Ermittlung des « angemessenen Preises » erleichtert, denn der Richtpreis war ja nichts anderes als ein Angemessenheitspreis.

einmal solche Produkte, die starke Saisonpreisschwankungen aufwiesen. Die Behörden waren der Ansicht, dass derartige Erzeugnisse keiner Höchstpreissetzung zugänglich seien¹⁾. Neben den zeitlichen Preisfluktuationen bildeten auch die starken regionalen Preisunterschiede ein Hindernis für die Festsetzung allgemeiner Höchstpreise. Dort, wo die Gesteungskosten völlig unübersichtlich waren und stark von einander abwichen, schien es ratsamer, vom elastischen Richtpreis Gebrauch zu machen²⁾. Die Richtpreise wurden ferner bei jenen Erzeugnissen angewandt, die starke Qualitätsunterschiede aufwiesen. Wo nämlich die Qualitäten sehr zahlreich und die Unterschiede gross werden, kann der Höchstpreis nicht mehr leistungsfähig sein. Alle diese Hindernisse, die von der primitiven Höchstpreistechnik der Jahre 1914/18 nicht überwunden werden konnten, waren z. B. beim Obst vereinigt. Es lagen hier sowohl interregionale und intertemporale Preisunterschiede wie starke Qualitätsdifferenzen vor. Diese Faktoren führten schon im Jahre 1915 zum Erlass der ersten Richtpreise. Auch im weiteren Verlauf des Krieges wurde mehrmals die Festsetzung von Obsthöchstpreisen erwogen, aber stets aus den gleichen Gründen wieder fallen gelassen. Richtpreise wurden schliesslich auch für solche Erzeugnisse festgesetzt, bei deren Beschaffung die Schweiz vollständig auf das Ausland angewiesen war (z. B. einige Kolonialwaren).

Durch den Erlass eidgenössischer Richtpreise wurde im übrigen das Preissetzungsrecht der Kantone und Gemeinden für die betreffenden Produkte in keiner Weise eingeschränkt; sie konnten nach wie vor Höchstpreise festsetzen.

Der Richtpreis war vielfach der Vorläufer des Höchstpreises. Neben den erwähnten Schwierigkeiten bei der Einbeziehung gewisser Erzeugnisse in das Höchstpreis-«System» spielte auch in diesem Zusammenhang die Tatsache eine Rolle, dass die Behörden ängstlich darauf bedacht waren, die Preisfreiheit möglichst lange aufrechtzuerhalten. Bevor man zum unbeliebten Mittel des Höchstpreises griff, wollte man versuchen, ob sich die erwünschte Preiswirkung nicht auch mittels Richtpreise herbeiführen liess. Es wurde damit den betroffenen Wirtschaftssubjekten gewissermassen eine letzte Bewährungsfrist gewährt. Der Richtpreis diente aber manchmal auch als Ersatz für misslungene Höchstpreissetzungen.

Die direkte Preisregelung mittels Richtpreisfixierung ist in einigen Fällen mit der Exportregulierung verkoppelt worden. So gingen die Behörden bei der Regelung der Obstversorgung von der Ueberlegung aus, dass in erster Linie der Inlandkonsum zu mässigen

¹⁾ Vgl. S. 93.

²⁾ Vgl. S. 91.

Preisen sichergestellt werden müsse und nur ein allfällig verbleibender Ueberschuss ausgeführt werden dürfe. Die Exportmenge sollte also eine Restgrösse sein. Zu diesem Zwecke setzte die Kommission für Obstversorgung und Obsthandel sog. « Normalpreise » fest, die für die Produzenten wie für die Konsumenten als « annehmbar » bezeichnet wurden. Die Obstausfuhr wurde grundsätzlich nur drei Verbänden gestattet. Diese Vereinigungen hatten ausreichende Mengen Obst für die Inlandversorgung zur Verfügung zu halten und diese zu den Normalpreisen an Konsumenten, Konsumentenorganisationen und Gemeindebehörden zu liefern. Wenn nun der Marktpreis über diesen Richtpreis stieg, so wurden keine Ausfuhrbewilligungen mehr erteilt und damit die Ausfuhr unterbunden. Ausfuhrbewilligungen wurden nur für einen Ueberschuss erteilt, der zu den Normalpreisen im Inland keinen Absatz fand. Das Ziel dieser ganzen Regelung bestand also darin, dass sich der tatsächliche Marktpreis ungefähr auf der Höhe des festgesetzten Normalpreises einspiele. Dieses Ziel konnte allerdings deshalb nicht immer verwirklicht werden, weil die Preisbeeinflussung in der vollständigen Unterbindung des Obstexportes ihre Grenze fand. Die Obst-Richtpreise wurden zeitweise wesentlich überschritten, weil trotz Ausfuhrrestriktion ein Missverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage bestehen blieb. Im grossen und ganzen kann jedoch gesagt werden, dass die Obstpreisregelung verhältnismässig gut gelungen ist. Es ist auch interessant festzustellen, dass auf diesem Teilgebiete die Bedeutung der Mengenregulierung für die direkte Preispolitik von Anfang an erkannt wurde.

Auf ähnliche Weise wurde versucht, die Inlandversorgung mit Bauholz zu « angemessenen » Preisen sicherzustellen. Die Schweiz hatte sich seit Kriegsausbruch in ein Holzexportland verwandelt. Die ausserordentlich grosse Preisdifferenz zwischen Aussen- und Binnenmarkt drohte dahin zu führen, dass der Produzent seine Aufmerksamkeit nur noch dem Exportgeschäft zuwende und damit auch im Inland einen starken Preisauftrieb auslöse. Um einer derartigen Entwicklung zu begegnen, setzte das eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement im Juli 1916 Normalpreise für Bauholz fest, welche für die exportberechtigten Firmen zugleich als « Höchstpreise » bezeichnet wurden, zu denen sie im Verhältnis zu ihren Vorräten Holz für den Inlandbedarf zu liefern hatten. Den holzexportierenden Firmen und Verbänden, die sich weigerten, den ihnen überbundenen Verpflichtungen für die Inlandversorgung nachzukommen, wurde die Ausfuhrberechtigung entzogen. Ähnliche Bestimmungen bestanden auch für die Alteisen- und Metallhändler, für die « Rohproduktenhändler » (Altstoffe für die Papierfabrikation) usw.

Aus diesen Beispielen geht hervor, dass die Ausfuhr als besondere Vergünstigung galt. Das zwischen dem Aussen- und dem

Binnenmarkt bestehende Preisgefälle eröffnete verschiedenen Exporteuren ausserordentliche Gewinnchancen. Der leitende Grundgedanke der Behörden war somit der, dass jenen Unternehmungen, die in den Genuss solcher Preisvorteile gelangten, auf dem Inlandmarkt wohl eine gewisse Zurückhaltung in den Preisforderungen zugemutet werden könne. Die Normalpreise brauchten also nicht notwendig einen « üblichen » Gewinn zu enthalten. Es durfte nämlich angenommen werden, dass ein Unternehmen solange auf den Export nicht verzichten werde, als der totale Reinerlös aus dem Inland- und Auslandgeschäft grösser war als jener, der sich unter Ueberschreitung der Normalpreise — und damit Verzicht auf Export — aus dem Inlandabsatz ergab. So stellten z. B. die Bauholzproduzenten fest, dass die Inlandversorgung « meist ohne Gewinn » bewerkstelligt werde¹⁾. An dieser Stelle wird deutlich sichtbar, dass die durch den Krieg bewirkte Aenderung der Marktsituation verschiedentlich auch zu einer Monopolpolitik im Aussenhandel führte. Es trat eine Art internationaler « Preiswucher », ein « negatives Dumping » ein.

Aus den vorstehenden Ausführungen scheint sich auch zu ergeben, dass die Normalpreise für die Exporteure nicht eigentliche Höchstpreise waren. Ueberschritt nämlich eine exportierende Unternehmung den Normalpreis, so verlor sie bloss eine besondere Vergünstigung; die Uebertretung wurde jedoch nicht bestraft.

Andererseits wurden die Richtpreise dann zu Zwangspreisen, wenn die Inhaber von Handelskonzessionen unter Androhung von Strafen verpflichtet wurden sie einzuhalten²⁾.

Die Richtpreise nahmen im Rahmen der Kriegspreispolitik 1939-1945 eher einen kleineren Raum ein. Es ist bereits an anderer Stelle darauf hingewiesen worden, dass die verfeinerte Preissetzungstechnik des zweiten Weltkrieges den Anwendungsbereich der Höchstpreise erweiterte³⁾. Ausserdem machte auch die Anwendung des Prinzips der individuellen Preisgestaltung den Richtpreis vielfach entbehrlich. In den Richtpreise enthaltenden Preisverfügungen waren zum Teil Bestimmungen aufgenommen, die darauf abzielten, den staatlichen Preismustern eine grössere Wirksamkeit als im ersten Weltkrieg zu sichern.

Zur Orientierung der Verbraucherschaft wurden z. B. Richtpreise für die wichtigsten Gemüsesorten festgesetzt, sofern für diese nicht bereits Höchstpreise bestanden. Die Verschärfung der Preisvorschriften gegenüber 1914/18 kam hier darin zum Ausdruck, dass ein « Preisplafond » geschaffen wurde. Es wurde nämlich bestimmt, dass die Richtpreise mit 10 % Zuschlag als Höchstpreise

1) Bericht über Handel und Industrie der Schweiz im Jahr 1918, S. 220.

2) Vgl. S. 208.

3) Vgl. S. 92 u. 101.

gelten¹⁾). Richtpreise wurden ferner für « Produkte besserer Qualität » festgesetzt. Für die « kurannten Qualitäten » derselben Warengattung bestanden in der Regel Höchstpreise. Die regionalen und lokalen Preisüberwachungsstellen hatten alle festgestellten Ueberschreitungen der Richtpreise der eidgenössischen Preiskontrollstelle zu melden²⁾). Auf die Festsetzung von Richtpreisen für grosses Schlachtvieh ist bereits hingewiesen worden³⁾).

IV. Uebernahme- und Abgabepreise

1. Uebernahmepreise

In der zweiten Kriegshälfte setzte sich allmählich die Erkenntnis durch, dass die Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung durch direkte Preisregelung allein nicht erreicht werden könne. In dieser zweiten kriegswirtschaftlichen Phase ging der Staat dazu über, dem Mengenproblem vermehrte Beachtung zu schenken. Den kriegswirtschaftlichen Organen wurde einmal das Recht eingeräumt, jene Waren zu beschlagnahmen, die der Spekulation anheimfielen. Andererseits ging der Staat auch dazu über, sich zwischen Anbieter und Nachfrager einzuschieben, indem er die gesamte Produktion zu bestimmten Preisen erwarb. Den von den Bewirtschaftungsstellen bei der Enteignung einseitig festgesetzten Preis bezeichnet man als Uebernahmepreis.

Die Enteignung kann also einer Teilbeschlagnahme oder einer allgemeinen Beschlagnahme folgen. Die partielle Beschlagnahme unterscheidet sich von der generellen Beschlagnahme dadurch, dass von ihr nicht der gesamte inländische Vorrat, die laufende Produktion und der laufende Import einer bestimmten Ware betroffen wird, sondern nur ein Teil des betreffenden Gesamtwarenvolumens. Die allgemeine Beschlagnahme richtet sich gegen eine unbestimmte Zahl von Betroffenen.

a) Bei Teilbeschlagnahme

Wurde mit einer Ware Wucher getrieben, so konnte das Wirtschaftsdepartement das Warenlager des betreffenden Wirtschaftssubjektes beschlagnahmen und enteignen. Der Bund hatte für die enteigneten Vorräte einen « angemessenen » Uebernahme-

1) Vfg. EPK Nr. 520 A/42 vom 15. Mai 1942.

2) Vgl. z.B. Kreisschreiben EPK Nr. 48 vom 9. September 1941.

3) Vgl. S. 121.

preis zu bezahlen. Als angemessen galt ein nach den Tagespreisen bestimmter Uebnahmepreis¹⁾. Hier muss also auffallen, dass der in der Wucherverordnung nicht zugelassene Wiederbeschaffungspreis ausgerechnet bei dem durch widerrechtliches Verhalten bewirkten Einschreiten der Bewirtschaftungsstellen Anwendung fand. Es kam denn auch tatsächlich vor, dass einige Händler die Beschlagnahme und Enteignung dem freihändigen Verkauf vorzogen! Später wurde dann allerdings die Bemessung des Uebnahmepreises mit den allgemeinen Preisbildungsprinzipien in Einklang gebracht, indem bestimmt wurde, dass der Uebnahmepreis in keinem Falle den wirklichen Ankaufspreis mit einem angemessenen Zuschlag für den Zwischenhandel übersteigen dürfe.

In zahlreichen amtlichen Berichten wird darauf hingewiesen, dass der zwangsweise Ankauf oft mit erheblichen Verlusten für den Eigentümer verbunden war²⁾. Dabei dürfte es sich allerdings weniger um einen effektiven Verlust, als um einen «*lucrum cessans*» gehandelt haben. Da die Beschlagnahmepraxis ausserdem noch sehr milde war, waren die von den Beschlagnahmenvorschriften ausgehenden «*Abschreckungswirkungen*» relativ gering³⁾.

Eine Teilbeschlagnahme konnte auch dann durchgeführt werden, wenn kein Wucherdelikt vorlag. Derartige Requisitions-käufe fanden dann statt, wenn die für die Versorgung der Armee oder der Zivilbevölkerung erforderlichen Warenmengen nicht auf dem Wege des freien Einkaufs beschafft werden konnten. Wenn die freie Preisbildung noch zugelassen war, erfolgte die Erwerbung der beschlagnahmten Warenvorräte zu den laufenden Marktpreisen. Bestand eine staatliche Einkaufsstelle, so wurden bei der Enteignung die betreffenden Ankaufspreise berücksichtigt. Waren die Preise der beschlagnahmten Produkte bereits gebunden, so mussten diese bei der Festsetzung des Uebnahmepreises beachtet werden.

b) *Bei allgemeiner Beschlagnahme*

Mit der zunehmenden Warenbewirtschaftung nahm auch die Zahl der Uebnahmepreise zu. Auch hier müssen zwei Fälle auseinandergehalten werden. Die beschlagnahmte Ware wurde, wenn nicht wieder freigegeben, entweder beim Warenbesitzer belassen oder sie musste einer staatlichen Stelle abgeliefert werden. Der erste Fall interessierte uns in diesem Zusammenhange nicht; für den Verkauf war der Höchstpreis oder ein anderes Preisgebilde mass-

1) BRB vom 18. Februar 1916, AS 32/52.

2) Vgl. z.B. 3. Neutralitätsbericht vom 15. Mai 1916, B.Bl. 1916/II/606.

3) Vgl. Mitteilung der Zentralstelle der Aktion gegen den Wucher in NZZ Nr. 1754 vom 3. November 1916 und Nr. 1761 vom 4. November 1916.

gebend. Beim Vorliegen einer Ablieferungspflicht ist die Situation dadurch gekennzeichnet, dass sich eine staatliche Stelle oder eine vom Staate beauftragte Organisation zwischen dem Anbieter und dem Nachfrager einschleibt. Der Staat hat somit eine doppelte Monopolstellung inne; er ist zugleich Nachfrage- und Angebotsmonopolist. Bei der Festsetzung des Uebnahmepreises hatte der Staat produktionspolitische, bei der Festsetzung des Abgabepreises verbrauchs- bzw. sozialpolitische Gesichtspunkte zu berücksichtigen.

Die beiden wichtigsten Anwendungsfälle des Uebnahmepreises sind das Inlandgetreide und die Kartoffeln. Durch Bundesratsbeschluss vom 21. August 1917¹⁾ wurde die gesamte inländische Getreideernte des Jahres 1917 sowie die noch vorhandenen Vorräte aus früheren Ernten beschlagnahmt. Für die Erwerbung des Pflichtquantums durch die Getreideverwaltung galten die auf der Grundlage der Abgabepreise für Monopolgetreide festgesetzten Uebnahmepreise. Ueberstieg die abgelieferte Getreidemenge das vorgeschriebene Ablieferungskontingent, so erhöhte sich der Uebnahmepreis für diese Mehrablieferung um Fr. 4 per 100 kg beim Brotgetreide und um Fr. 3 beim Futtergetreide. Die Ankaufspreise der Inlandgetreidestelle galten für Durchschnittsqualität. Für minderwertiges Getreide wurden entsprechende Abzüge gemacht.

Wie in der Höchstpreispolitik wurde auch bei der Festsetzung der Getreideübnahmepreise die Bedeutung der Preisrelationen nicht erkannt. So wurde für Weizen und Roggen der Ernten 1917 und 1918 ein einheitlicher Preis von Fr. 64 bezahlt, während in der Vorkriegszeit der Roggenpreis drei bis vier Franken tiefer stand als der Weizenpreis. Die Nichtbeachtung dieser Preisdifferenz führte dazu, dass der Getreideproduzent in vermehrtem Masse Roggen ablieferte und den nährstoffreicheren Weizen für erlaubte — und unerlaubte! — Verwendungsarten im eigenen Betrieb zurückbehielt. Die kurzfristige Verschiebung der Preisrelation zugunsten des Roggens wurde also von den Agrarproduzenten nicht durch Produktionsverschiebung, sondern mittels Substitution eines relativ preisungünstigen durch ein preisgünstiges Produkt bei der Marktbelieferung ausgenutzt. Der preispolitische Fehler bestand darin, dass der einheitliche Abgabepreis für Monopolgetreide ohne jegliche Abänderung als Uebnahmepreis für Inlandgetreide angewendet wurde. Eine Preisstaffelung trat erst im Jahre 1919 ein. Der Preisunterschied war aber immer noch viel zu klein, um die Landwirte zu vermehrter Weizenablieferung anzuspornen.

In den Genuss der relativ hohen Uebnahmepreise kam nur jener Landwirtschaftsbetrieb, der in der Lage war, einen Markt-

¹⁾ AS 33/651.

überschuss zu erzielen. Das Streben nach Selbstversorgung wurde durch diese Preisbegünstigung nicht gefördert, da der Kleinbetrieb nur bei Verzicht auf Selbstversorgung die günstige Preislage ausnutzen konnte. In der gleichen Richtung wirkte auch die künstliche Tiefhaltung der Brot- und Mehlpriese durch Gewährung marktfremder Preiszuschüsse. Wenn nun aber trotzdem eine bedeutende Zunahme der Selbstversorgung festgestellt werden kann, so waren dafür nicht preisliche Gesichtspunkte, sondern die wesentliche Besserstellung des Selbstversorgers nach der Einführung der Brot- und Mehrl rationierung massgebend. Hätte die Selbstversorgung durch preispolitische Mittel gefördert werden sollen, so wäre die Ausrichtung einer Anbauprämie, die sich nicht wie die Ablieferungsprämie nach der abgelieferten Produktmenge, sondern nach der bebauten Ackerfläche bemisst, eine geeignete Massnahme gewesen. Vom Bunde wurden keine Anbauprämien bezahlt. Die Ausrichtung von Anbauprämien setzt nämlich eine ausgebaute Agrarstatistik voraus, eine Voraussetzung, die im ersten Weltkrieg nicht gegeben war. Ein Mangel der Anbauprämie besteht allerdings darin, dass dadurch weder die Intensität der Bebauung noch die Qualität der Ackerfrucht beeinflusst wird. Einige Kantone haben aber von diesem Förderungsmittel Gebrauch gemacht¹⁾.

Die Festsetzung eines sog. « Ueberpreises » für Mehrablieferungen führte dazu, dass jener Getreideproduzent, der nur geringe Erträge pro Flächeneinheit erzielen konnte, nicht in den Genuss des zusätzlich gewährten Preisvorteiles kam. Die Mehrablieferungsprämie bedeutete also hauptsächlich eine Begünstigung der klimatisch bevorzugten Getreideproduzenten. Die Einführung der Anbaupflicht bewirkte nun aber gerade eine Vermehrung der unter ungünstigen Bedingungen produzierenden Betriebe. Im Jahre 1918 wurde den regionalen Ertragsunterschieden durch Staffelung der Ablieferungskontingente etwas Rechnung getragen.

Im September 1918 wurde die Ablieferungspflicht für Speise- und Saatkartoffeln verfügt. Der Uebernahmepreis wurde nach Zeitabschnitten gestaffelt. Für Ablieferungen in der Zeit bis zum 6. Oktober 1918 erhielt der Kartoffelproduzent Fr. 21 für 100 kg., und für Ablieferungen nach dem 6. Oktober Fr. 22. Diese zeitliche Preisdifferenzierung war notwendig, um zu verhindern, dass der gesamte Kartoffelertrag während einer relativ kurzen Zeitspanne abgeliefert werde. Der Preis des zweiten Zeitabschnittes enthielt somit eine Entschädigung für die Uebernahme der Lagerung der Kartoffeln. Für Mehrablieferungen wurden ebenfalls Preiszuschlä-

¹⁾ So beschloss z.B. der Regierungsrat des Kantons St. Gallen bereits im Frühjahr 1915, kantonale Anbauprämien für den Umbruch von Wiesland und die Anlage von Neukulturen in Sommergetreide, Mais, Kartoffeln und Gemüse auszurichten.

ge bezahlt. Diese Prämie wurde einerseits jenen Produzenten gewährt, die von ihrer anbaupflichtigen Fläche mehr als die festgesetzte Sollmenge (90 kg. pro Are) der Kartoffelstelle zur Verfügung stellten. Andererseits wurde der gleiche Vorzugspreis auch für jene Kartoffelablieferungen bezahlt, die aus einem freiwilligen Mehranbau stammten. Im Gegensatz zur Regelung beim Getreide wurde bei den Kartoffeln der « Ueberpreis » auch bei einer Ueberschreitung der Pflichtfläche bezahlt. Die Kartoffelpreiszuschläge gingen zulasten der Bundeskasse.

Im Gegensatz zu den zersplitterten, improvisierten und relativ spät ergriffenen Massnahmen des ersten Weltkrieges wurden schon im Jahre 1939 die wichtigsten Grundsätze der kriegswirtschaftlichen Beschlagnahme und Enteignung festgelegt¹⁾. Der Beschlagnahmebeschluss enthielt eine detaillierte Lösung des Entschädigungsproblems. Die wichtigsten Grundsätze waren die folgenden. Der Wiederbeschaffungspreis war für die Festsetzung des Uebernahmepreises in jenen Fällen massgebend, wo die enteigneten Güter für die Aufrechterhaltung des Betriebes notwendig waren, und zwar für diejenige Menge gleicher Art, welche tatsächlich wieder beschafft werden konnte. In allen andern Fällen erfolgte die Bemessung des Uebernahmepreises nach dem Einstandspreis bzw. nach den Produktionskosten zuzüglich eines angemessenen Zuschlages, wenn die enteigneten Gegenstände für den Handel oder eine andere kaufmännische Verwendung bestimmt waren. Stand der auf diese Weise ermittelte Uebernahmepreis « in einem offenbaren Missverhältnis zum Wert im Zeitpunkt der Enteignung », so konnte eine « billige » Erhöhung des Uebernahmepreises zugestanden werden. Unter keinen Umständen durfte jedoch der Uebernahmepreis den Wiederbeschaffungspreis oder den Höchstpreis, falls ein solcher vorgeschrieben war, übersteigen.

Ein sehr wesentlicher Unterschied gegenüber den in den ersten Jahren des zweiten Weltkrieges angewandten Preisbildungsgrundsätzen bestand also einmal darin, dass der Wiederbeschaffungspreis nur dann berücksichtigt wurde, wenn tatsächlich eine Wiederbeschaffungsmöglichkeit vorlag. Andererseits wurde die Wiederbeschaffungspreiskalkulation nur für die betriebsnotwendigen Warenlager anerkannt. Es kann also gesagt werden, dass zwei wichtige preispolitische Mängel der Jahre 1939 - 1941, welche zur Ent-

¹⁾ BRB vom 14. November 1939, AS 55/1398; BRB vom 25. Oktober 1940, AS 56/1683.

steherung echter Gewinne führten, im Beschlagnahmebeschluss nicht enthalten waren¹⁾).

Aus der Erkenntnis heraus, dass jede direkte Preispolitik sofort auch das Mengenproblem aufwirft, wurde die Preiskontrollstelle zu Beginn des Jahres 1940 ermächtigt, Waren zu beschlagnahmen, wenn der dringende Verdacht einer Widerhandlung gegen die Bestimmungen über die Kosten der Lebenshaltung und den Schutz der regulären Marktversorgung bestand oder eine solche Widerhandlung bereits eingetreten war. Durch Verfügung des Verkaufszwanges wurde der Betroffene verpflichtet, die beschlagnahmten Waren « zu festzusetzenden normalen Handelspreisen » dem Konsum zuzuführen.

Auch während des zweiten Weltkrieges bildeten die Agrarprodukte den Hauptgegenstand der Uebernahmepreise. Dabei nahm wieder die Getreidepreisregelung eine zentrale Stellung ein. Das Brotgetreide bildete schon in der Zwischenkriegszeit einen wichtigen Gegenstand der Preis- und Absatzsicherungs politik des Bundes. Manche der weiter oben erwähnten Mängel bei der Regelung der Getreideübernahmepreise waren schon in der Zwischenkriegszeit behoben worden. So wurde z. B. bereits im Jahre 1924 die Mahlprämie eingeführt. Sie hatte den Zweck, auch jenen Getreideproduzenten, die infolge Eigenverbrauchs ihr Getreide nicht der Getreideverwaltung abliefern, die Vorteile des günstigen Getreideübernahmepreises einzuräumen.

Den räumlichen Produktivitätsdifferenzen wurde durch Stafelung der Uebernahmepreise Rechnung getragen. So wurden den Ablieferungen aus Gebirgsgegenden Preiszuschläge gewährt. Als Ausgleich für den auf den 1. September 1943 in Kraft getretenen Brotpreisabschlag bewilligte der Bundesrat den Selbstversorgern in Gebirgsgegenden einen kriegswirtschaftlichen Zuschlag zur Mahlprämie. Im Gegensatz zu 1914/18 wurden für besonders gute Getreidequalitäten Zuschläge gewährt. Ferner wurde stets auf eine richtige Abstufung der einzelnen Brotgetreidepreise Bedacht genommen.

Endlich bleibt noch kurz darauf hinzuweisen, dass die differentielle Behandlung des Brot- und Futtergetreides in den ersten Jahren des zweiten Weltkrieges den Preisanstieg beim Mahlgetreide förderte. Bei der Festsetzung des Brotgetreideübernahmepreises

¹⁾ Vgl. S. 77.

Es ist noch darauf hinzuweisen, dass der Beschlagnahmebeschluss nicht die Bedeutung erlangt hat, die ihm eigentlich zugedacht war. Die Entwicklung ist vielfach andere Wege gegangen. Die einzelnen Beschlagnahmebeschlüsse erfolgten nämlich in der Regel auf Grund besonderer Rahmenverfügungen. Dies hinderte aber nicht, dass bei der Festsetzung des Uebernahmepreises die erwähnten Grundsätze, die mit den allgemeinen kriegswirtschaftlichen Preisbildungsprinzipien weitgehend übereinstimmen, wegleitend waren.

hatte sich der Bundesrat eben nach den mehr oder weniger frei sich bildenden Preisen für Futtergetreide zu richten, um eine sachlich gerechtfertigte Preisbeziehung zwischen diesen beiden Getreidearten aufrechtzuerhalten¹⁾).

2. Abgabepreise

Der Abgabepreis ist ein öffentlicher Monopolpreis, der von einer Bewirtschaftungsstelle für von ihr eingeführte oder enteignete Ware gefordert wird. Der Abgabepreis unterscheidet sich von den übrigen öffentlichen Monopolpreisen aber dadurch, dass er grundsätzlich keinen Steueraufschlag für die öffentliche Körperschaft enthält. Während des Krieges war in der Regel das Kostendeckungsprinzip für die Festsetzung der Abgabepreise massgebend; die Preisspanne zwischen Einfuhrpreis bzw. Uebernahmepreis und Abgabepreis sollte nur zu Deckung der Kosten für die Uebernahme, den Transport, die Verwaltung usw. dienen.

Die auf Grund einer Teilbeschlagnahme enteigneten Spekulationsobjekte wurden in der Regel zur Regulierung der Inlandpreise der betreffenden Produkte verwendet, indem der Bund zu Interventionsverkäufen schritt. Daraus ergab sich oft die Notwendigkeit, die enteigneten Waren dem Konsum zu Verlustpreisen wieder zuzuführen. Zwischen Uebernahme- und Abgabepreis entstand somit eine negative Differenz. Mittels derartiger Verkäufe konnten namentlich die Kaffee-, Tee- und Seifenpreise wirksam beeinflusst werden. Verluste erlitt der Bund auch dann, wenn er auf Grund der Beschlagnahmenvorschriften bei der Enteignung der Spekulationsware zuviel bezahlte. In vielen Fällen handelte es sich eben nicht um qualitativ einwandfreie Erzeugnisse, sondern um sog. Schieberware. Der Staat musste beim Verkauf solcher Waren auch Beschwerden über Qualität und Preis gewärtigen und setzte sich ausserdem dem Vorwurfe aus, «er treibe mit zweifelhafter Schieberware Handel und mache dabei Geschäfte»²⁾. Es war auch nicht ausgeschlossen, dass die billig abgegebenen Waren neuerdings der Spekulation anheimfielen.

Von grösserer Bedeutung war die Bemessung des Abgabepreises bei den Monopolwaren³⁾ und bei jenen Inlanderzeugnissen, die den Gegenstand einer allgemeinen Beschlagnahme bildeten. Es handelte sich hier ausnahmslos um lebensnotwendige Waren. Der Staat

¹⁾ Vgl. III. Teil.

²⁾ J. Käppeli/M. Riesen Die Lebensmittelversorgung der Schweiz unter dem Einfluss des Weltkrieges von 1914 bis 1922, Landwirtschaftliches Jahrbuch der Schweiz Bd. 40, 1926, S. 97.

³⁾ Vgl. S. 162.

hatte also bei diesen Produkten aus sozialpolitischen und politischen Erwägungen heraus eine ausgesprochene Preistiefhaltungspolitik zu treiben. Bis Ende 1916 erfolgte die Festsetzung der Abgabepreise auf der Grundlage der Selbstkosten. Die Anwendung der Durchschnittspreiskalkulation machte es möglich, den laufenden Abgabepreis zeitweilig unter dem jeweiligen Einstandspreis zu halten. Die staatlichen Bewirtschaftungsstellen verzichteten also absichtlich auf die Anwendung der Wiederbeschaffungspreiskalkulation. Die Tatsache, dass der Staat während des Preisanstieges die Mischkalkulation benutzte und während des Preisrückganges in der Nachkriegszeit unter dem Drucke der öffentlichen Meinung gezwungen war, eher den laufenden Tagespreis zu berücksichtigen, hatte teilweise grosse Verluste zur Folge. Das starke Sinken der Zuckerimportpreise im Jahre 1921 führte z. B., trotz verzweifelter Hochhaltung der Abgabepreise, zu einem Verlust von 63 Mill. Fr.

Als die Preise auf den Auslandsmärkten immer stärker anzogen und die relativ billig erworbenen Lagerbestände infolge zunehmender Einfuhrschrumpfung immer mehr zusammenschmolzen, erforderte die Anwendung des «kaufmännischen Deckungsprinzips» eine massive Erhöhung der Abgabepreise. Die ganze Binnenwirtschaft stand aber in diesem Zeitpunkte (Anfang 1917) im Zeichen eines wachsenden Warenmangels und demnach einer raschen Preissteigerung der Güter des unelastischen Bedarfs. Durch mangelnde und verzögerte Anpassung der Abgabepreise an die stark erhöhten Gestehungskosten suchten die Bundesbehörden den Rückgang des Realeinkommens zu mildern. Dieser Wandel in der Preispolitik der Monopolstellen kommt bei der Festsetzung des Getreideabgabepreises deutlich zum Ausdruck ¹⁾.

Die Bundesmonopolstellen haben einen ziemlich ausgiebigen Gebrauch von der Möglichkeit der Preisdifferenzierung nach dem Verwendungszweck gemacht. Für die Warenmengen, die der verarbeitenden Industrie als Rohstoff abgegeben wurden, galten nicht die gleichen Abgabepreise wie für jene Gütermengen, die für den Verkauf an den letzten Verbraucher bestimmt waren. Dem reproduktiven Konsum wurden somit nicht die gleichen Preisvorteile gewährt. Es sollte vermieden werden, dass die industrielle Verarbeitung — die industriellen Erzeugnispreise waren in der Regel nicht gebunden —, trotz Kontingentierung, zu einer Reduktion der «billigen» Lagerbestände führe und damit eine raschere Anpassung der Abgabepreise an die laufenden Einstandspreise notwendig mache. Eine solche Preisstaffelung war bereits im Bundesratsbeschluss vom 26. Februar 1916 ²⁾ enthalten, in welchem unter anderem bestimmt wurde, dass die Reismonopolstelle bei der Abgabe von Reis

¹⁾ Vgl. S. 154.

²⁾ AS 32/63.

an die Industrie nicht an die festgesetzten Preise gebunden sei. Die Festsetzung der Abgabepreise für Reis zu gewerblich-technischen Zwecken erfolgte vielmehr fallweise. Die Methode der Preisbenachteiligung der zur industriellen Verwendung bestimmten Monopolverwaren wurde auch bei der Abgabe von Zucker angewandt. In der die Zuckerabgabe regelnden Verfügung¹⁾ wird die Berechnungsweise des Zuckerabgabepreises an die Industrie genau umschrieben, nämlich: «Die Abgabe aus den Vorräten des Oberkriegskommissariates erfolgt zu denjenigen Preisen, welche für den Ersatz dieser Vorräte mutmasslich angelegt werden müssen». Bei der Festsetzung des Abgabepreises für Industriezucker war somit der Wiederbeschaffungspreis massgebend, der bei der Bemessung des Abgabepreises für Konsumzucker absichtlich nicht angewandt wurde. Eine ähnliche Preisabstufung findet sich auch noch bei anderen Produkten. So stand der Verkaufspreis für Weissmehl und Griess zu Fabrikationszwecken um Fr. 8.50 über dem Preis der Ware für Konsumzwecke; bei der Lieferung von Kartoffeln an die Lebensmittelindustrie durfte die Kartoffelzentrale ihre Abgabepreise ebenfalls erhöhen.

Diese Preisstaffelung nach dem Bestimmungszweck bedeutete in den meisten Fällen eine Belastung kaufkräftigerer inländischer oder ausländischer Konsumenten, indem die Fremdkosten entbehrlicher oder unerwünschter Veredelungserzeugnisse absichtlich erhöht wurden. Immerhin stand der von dieser differenzierenden Preispolitik der Monopolstellen betroffene Verbraucherkreis nicht eindeutig fest. Ein Verbrauchswandel konnte dazu führen, dass das gleiche Wirtschaftssubjekt sowohl von der Preisentlastung als auch von der Preisbelastung getroffen wurde. Vermutlich hat z. B. bis zu einem gewissen Grade ein solcher Ausgleich in der zweiten Kriegshälfte zwischen dem Schokoladepreis und dem Preis für Konsumzucker stattgefunden. Die zunehmenden Versorgungsschwierigkeiten verliehen nämlich der Schokolade den Charakter eines Ausweihnahrungsmittels, bei dem die Konsumenten immer mehr mit der Allgemeinheit identifiziert werden konnten. Der Verbraucherkreis dehnte sich nämlich stark aus²⁾. Neben der allgemeinen Knappheit an Nahrungsmitteln spielte dabei auch die im Februar 1917 eingeführte Zuckerrationierung eine erhebliche Rolle. Das Publikum versuchte den zwangsweisen Minderverbrauch an

1) Vfg. vom 28. Februar 1916, AS 32/162.

2) Nach Angaben des Vororts des Schweiz. Handels- und Industrie-Vereins veränderte sich der inländische Schokoladeverbrauch wie folgt:

1913 = 10 Mill. kg	1916 = 14 Mill. kg
1914 = 12 »	1917 = 17 »
1915 = 13 »	1918 = 21 »

Bericht über Handel und Industrie der Schweiz im Jahr 1918, S. 314.

Zucker durch Mehrverbrauch an Erzeugnissen der zuckerverarbeitenden Industrien zu kompensieren.

Die Bewirtschaftungsstellen haben aber auch noch eine andere Form der Preisdifferenzierung angewandt, indem sie die monopolisierten Produkte zu einem einheitlichen Frankostationspreis lieferten. In solchen Fällen ergab sich der effektive Stückerlös der Monopolstelle durch Abzug der tatsächlich entstandenen Frachtkosten vom Frankopreis und variierte mit der Entfernung des Bestimmungsortes vom Versendungsort. Für den Bezug von Monopolwaren mit Frankostationspreisen waren also die Verarbeiter und Verteiler so gestellt, als ob sie denselben Standort hätten. Es handelte sich hier also um eine Form der regionalen Preisdiskriminierung¹⁾. Die Differenzierung kommt eben darin zum Ausdruck, dass jeder Käufer unabhängig von der Entfernung vom Versendungsort im Preis einen einheitlichen Transportkostensatz bezahlen musste. Die ausserhalb eines bestimmten Kreises produzierenden Unternehmer waren frachtbegünstigt, alle innerhalb des Kreises liegenden Bestimmungsorte frachtbenachteiligt. Durch diese Preispolitik einiger Monopolstellen wurde die Höchstpreissetzung und die Festlegung der Verarbeiter- und Verteilerspanne erleichtert. Diese Form der regionalen Preisdifferenzierung wurde z. B. von der Getreidemonopolstelle angewandt. Die in der Zwischenkriegszeit erfolgte Rückkehr zum freien Getreidehandel führte wieder zu empfindlichen Frachtvorteilen für die Grenzmühlen. Um einer unerwünschten Konzentration grösserer Mühlenbetriebe an der Landesgrenze zu steuern, wurden durch Gewährung von Frachtbeiträgen auch im Landesinnern günstigere Standortbedingungen geschaffen²⁾. Das im zweiten Weltkrieg wieder eingeführte Getreidemonopol bewirkte wieder eine räumliche Preisvereinheitlichung, indem das Getreide erneut zu Frankostationspreisen geliefert wurde.

Auf die Betrachtung der Regelung der Abgabepreise in den Jahren 1939-1945 übergehend, kann zunächst festgestellt werden, dass die einem staatlichen Angebotsmonopol unterworfenen Produkte ebenfalls einen geeigneten Ansatzpunkt für die Verbilligungsaktionen bildeten. Als die vor und unmittelbar nach Kriegsausbruch zu verhältnismässig tiefen Preisen hereingebrachten Getreidevorräte aufgezehrt waren, setzte z. B., wie 1917, die Brotverbilligungsaktion ein. Die Bundesmonopole wurden auch in den

¹⁾ Vgl. H. Möller Die Formen der regionalen Preisdifferenzierung, Weltwirtschaftliches Archiv Bd. 57, 1943, S. 86 ff.

²⁾ Vgl. E. Geiser Die schweizerische Müllerei im zweiten Weltkrieg, Diss. Bern 1946, S. 16 ff. Ferner: Zehn Jahre eidgenössische Getreidegesetzgebung (Die Bewährungsprobe in der Kriegswirtschaft), Bern 1944, S. 3.

Dienst einer künstlichen Stabilhaltung des Gesamtpreisniveaus gestellt. So wurde Ende 1943 beschlossen, die Erhöhung des Milchpreises durch eine Herabsetzung des Brotpreises aufzufangen. Uebereinstimmend mit dem ersten Weltkrieg ergibt sich ferner, dass die Bewirtschaftungsstellen ihre Abgabepreise differenzierten. So fand eine Teilung des Marktes für Mehl statt. Zwischen dem Vollmehl- und dem Weissmehlpreis bestand eine die Kostenverschiedenheit übersteigende Differenz. Mit der Preisbelastung des Weissmehls erreichte man erstens eine Einschränkung des Konsums an Weissbrot und Kleingebäck, und zweitens lieferte der überhöhte Weissmehlpreis einen ansehnlichen Beitrag an die Verbilligung des Vollbrotes. Auf die regionale Preisdiskriminierung ist bereits weiter oben hingewiesen worden.

V. Preisanschrift und Preisaufdruck

Preisanschreibepflicht und Preisaufdruckspflicht sind Massnahmen, die der Förderung der Preisübersicht und der Erleichterung der behördlichen und individuellen Preisüberwachung dienen. Durch die Preisanschrift wird den Verbrauchern die Anstellung von Preisvergleichen zwischen den einzelnen Detailhandelsgeschäften erleichtert, wodurch der durch die spezifische Knappheit eingeschränkte Preiswettbewerb wieder etwas belebt wird. Durch die Preisanschreibepflicht erlangt das Publikum auch die Möglichkeit, die Preisforderungen der Verkäufer selbst zu kontrollieren. Diese die Marktbedingungen regelnde Massnahme führt aber auch zu einer erhöhten Wirksamkeit der staatlichen Preisüberwachung. « Einerseits wird sich kaum ein Händler gestatten, höhere als die offiziell zugelassenen Preise anzuschreiben, wenn die Kontrolle der örtlichen Organe streng genug ist, und andererseits wird es kein Geschäftsmann wagen, höhere als angeschriebene Preise zu verlangen »¹⁾. Die Idee des aufgedruckten Preises stammt unmittelbar von den Markenartikeln. Wie die Preisanschrift erlaubt der Preisaufdruck eine wirksame Kontrolle durch die Konsumenten. Seine preispolitische Bedeutung erblickte ich aber namentlich darin, dass er eine strenge Anwendung des Einstandspreisprinzips ermöglicht. Durch Preisaufdruck werden nämlich vollkommen homogene Güter künstlich in heterogene Waren verwandelt. Dadurch wird es erst möglich, zur gleichen Zeit und am gleichen Ort verschiedene Preise für vollkommen gleichartige Güter durchzusetzen.

Die Kriesspreispolitik 1914/18 hat die Preisanschreibepflicht nie allgemein geregelt. Die preisregelnden Stellen haben nur in einigen Höchstpreiserlassen versucht, das kaufende Publikum durch Sta-

¹⁾ Kreisschreiben EPK Nr. 117 vom 17. Dezember 1942.

tuierung einer Preisanschreibepflicht in den Preisüberwachungsdienst einzuspannen. So wird z. B. in der Beilage zum Bundesratsbeschluss vom 27. November 1915 ¹⁾) folgendes bestimmt: « In den Verkaufsstellen ist jede vorhandene Käsesorte mit einer Aufschrift zu versehen, auf welcher Sorte, Qualität und Preis für 1 kg genau angegeben sind. Mangelhafte und unrichtige Bezeichnung werden bestraft ». In ähnlicher Weise wurden auch Preisaushangvorschriften für Vollmehl, Teigwaren, Reis, Zucker, Kalb-, Rind- und Schweinefleisch, Schuhe usw. erlassen. Verschiedene Kantone hatten bereits im August 1914 vor oder auf Grund der eidgenössischen Wucherverordnung solche Massnahmen zur Sicherung der Preiswahrheit ergriffen. Die Wirksamkeit der verfügten Preisanschreibepflicht wurde während des ganzen Weltkrieges durch die mangelhafte amtliche Preisüberwachung beeinträchtigt. Preisaufdruckvorschriften wurden, soweit ich sehe, in den Jahren 1914-1918 keine erlassen. Dies ist um so erstaunlicher, als der Preisaufdruck sich im Auslande als eine wirksame Massnahme zur Bekämpfung des Kettenhandels erwies.

Im Gegensatz zum ersten Weltkrieg hat die Kriegspreispolitik der Jahre 1939-1945 der Preisanschreibepflicht und dem Preisaufdruck von Anfang an die grösste Aufmerksamkeit geschenkt. In der grundlegenden Preisverfügung vom 2. September 1939 ²⁾) wurden zahlreiche Detailhandelsbranchen verpflichtet, die feilgebotenen oder ausgestellten Waren mit Anschriften zu versehen, aus denen der genaue Preis je Verkaufseinheit, die handels- oder ortsübliche Qualitätsbezeichnung sowie die Herkunft der einzelnen Waren ersichtlich war. Die eidgenössische Preiskontrollstelle wurde ermächtigt, die Preisanschreibepflicht auf weitere lebenswichtige Güter auszudehnen. Von dieser Befugnis machte die Preiskontrollstelle im Jahre 1942 Gebrauch, indem sie die Preisanschreibepflicht auf sämtliche im Detailhandel feilgebotenen und ausgestellten Waren ausdehnte. Die bisherigen Erfahrungen hatten gezeigt, dass eine wirksame Preisüberwachung in der letzten Marktstufe nur möglich ist, wenn die angebotenen Waren mit klarer Bezeichnung des Verkaufspreises versehen werden. Andererseits fand auch der Preisaufdruck ein weites Anwendungsfeld. Der Preisaufdruck wurde nicht wie die Preisanschreibepflicht allgemein geregelt, sondern in den jeweiligen Preisverfügungen aufgenommen. Eine Preisaufdruckspflicht bestand z. B. für Seife, Biscuits, Schokolade, verschiedene Konserven, Tabakwaren usw. Die seit 1942 feststellbare Ausbreitung der Preisaufdruckvorschriften hängt mit der bereits erwähnten Rückkehr zur Einstandspreisrechnung eng zusammen ³⁾).

¹⁾ AS 31/416.

²⁾ AS 55/820.

³⁾ Vgl. S. 78.

Durch Preisaufdruck konnte nämlich in der Mehrzahl der Fälle verhindert werden, dass die «altpreisigen Vorräte» automatisch in der Regel höheren Preisen der neubeschafften Wareneinheiten angepasst wurden. Es konnte mit andern Worten eine Durchbrechung des Prinzips der Preiseinheit erreicht werden, indem die Fungibilität ausgeschaltet wurde. Dem gleichen Zwecke diente z. B. auch jene Bestimmung, die verlangte, dass alle Föhren- und Lärchenklötze sofort nach dem Einschnitt deutlich sichtbar, d. h. durch das Einschlagen von Monats- und Jahreszahlen gezeichnet werden müssen. Die Erweiterung des Anwendungsgebietes des Preisaufdrucks führte dann im Jahre 1943 zum Erlass genereller Vorschriften¹⁾. Es wurde unter anderem verboten, den aufgedruckten Preis zu überschreiten, den Preisaufdruck abzuändern, unkenntlich zu machen oder zu entfernen und die betreffende Ware anders als in der Originalpackung zu verkaufen.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Preispolitik auch auf diesem Gebiete systematischer und auf breiterer Grundlage vorging als in den Jahren 1914 - 1918.

¹⁾ Vfg. EPK Nr. 649 A/43 vom 20. Januar 1943.

3. KAPITEL

Spannenregelung

1. Gebundene Verarbeitungsspanne

Eine direkte Festsetzung der Verarbeitungsspanne erfolgte nur in Ausnahmefällen. Sah sich die Staatsgewalt veranlasst in die freie Preisentwicklung einzugreifen, so setzte sie in der Regel einen Produzentenhöchstpreis fest. Bei der Kalkulation des Höchstpreises für das Verarbeitungsprodukt wurde dann eine bestimmte Verarbeiterspanne berücksichtigt. So wurden die Butter- und Käsehöchstpreise auf Grund des jeweiligen Milchpreises, die Lederhöchstpreise gestützt auf die laufenden Häute- und Fellpreise festgesetzt. In all diesen Fällen fand somit nicht eine direkte Festsetzung der Verarbeitungsspanne statt, sondern die letztere ergab sich aus der Differenz zweier Preise.

Eine unmittelbare Regulierung der Verarbeitungsspanne war dort gegeben, wo das betreffende Produkt einer straffen Bewirtschaftung unterworfen wurde. Bei manchen Gütern musste nämlich zwischen der Uebernahme und der Abgabe durch die öffentliche Hand noch eine Verarbeitung stattfinden. In solchen Fällen gingen die einzelnen Bewirtschaftungsstellen in verschiedener Weise vor. Einerseits wurde das betreffende Roherzeugnis der Verarbeitungsindustrie nur zur Herstellung des Umwandlungsproduktes übergeben; nach vollzogener Verarbeitung musste der Produzent das Veredelungsprodukt der Bewirtschaftungsstelle wieder zurückerstatten. Die öffentliche Bewirtschaftungsstelle übernahm also selbst die Leitung des Absatzes. Für die Verarbeitung erhielt die betreffende Unternehmung einen bestimmten Verarbeitungslohn. Die Veredelungsindustrie war also wirtschaftlich Werklohnarbeiter des Staates. Diese Methode wurde z. B. von der Zuckermonopolstelle für den aus den überseeischen Produktionsländern importierten Rohzucker angewandt. Die eingeführte Rohware wurde der Zuckerfabrik Aarberg zur Raffination übergeben und nach vollzogener Veredelung wieder über das Endprodukt verfügt¹⁾. Andererseits wurde die Verarbeitung auch in der Weise geregelt,

¹⁾ Vgl. Jahresbericht der Zuckerfabrik und Raffinerie Aarberg A. G. 1917, S. 3.

dass die Bewirtschaftungsstelle das Roherzeugnis zu einem einheitlichen Frankostationspreis an die Verarbeitungsindustrie verkaufte. Die Veredelungsindustrie war ihrerseits beim selbständigen Verkauf des Endproduktes an einen Höchstverkaufspreis gebunden. Die Verarbeitungsspanne war hier also gleich der Differenz zwischen dem Abgabepreis der Monopolstelle und dem bewilligten Höchstpreis. Zwischen diesen beiden Arten der Regelung der Verarbeiterspanne bestand nur ein formaler Unterschied. Diese letztere Methode wurde z. B. von der Getreidemonopolstelle angewandt. Der Mahllohn ergab sich aus der Differenz zwischen Getreideabgabepreis und Höchstpreis für Mahlerzeugnisse.

Im Vergleich zum zweiten Weltkrieg ergeben sich keine wesentlichen Unterschiede. Auch die Kriegspreispolitik 1939 - 1945 ist nur selten zur direkten Festsetzung der Verarbeitungsspanne geschritten. Bei der Regelung der Verarbeitungsspanne wurden die gleichen Grundsätze angewandt, die für die Regulierung der Verteilerspanne massgebend waren.

II. Gebundene Verteilungsspanne

In zahlreichen Preiserlassen sind dagegen Bestimmungen enthalten, welche die Verteilerspanne regeln. Als Grundpreis galt entweder der Produzentenhöchstpreis, der Grosshandelspreis oder der Abgabepreis einer Bewirtschaftungsstelle. Mittels dieser Spannenregelung fand also eine indirekte Bestimmung des Höchstpreises der nachgelagerten Marktstufe statt. Diese Zuschlagskalkulation erfasste entweder alle Glieder der Handelskette oder nur einzelne Handelsstufen. Eine eingehende Regelung der Handelszuschläge aller Handelsstufen ist z. B. in den Ausführungsbestimmungen des Militärdepartements vom 16. August 1918 enthalten¹⁾. Zu den angeführten Produzentenpreisen für Heu, Emd, Getreidestroh und Riedstreue durfte der Grosshändler einen Höchstzuschlag von 75 Rp. per 100 kg, der Migros Händler einen solchen von Fr. 1.25 und der Kleinhändler von Fr. 2 machen. Demgegenüber fand bei der Regelung der Benzinpreise nie eine alle Handelsglieder erfassende Festsetzung von Höchstspannen statt. In der Regel wurden Höchstpreise für den Migrosverkauf festgesetzt; der Grosshandelspreis ergab sich durch Zuschläge zum Verkaufspreis der Warenabteilung, der Kleinhandelspreis durch Zuschläge zum Migros Höchstpreis.

In der Mehrzahl der Fälle war die festgesetzte Höchstspanne eine absolute Bruttomarge. Sie setzte sich also aus zwei Teilen zusammen, nämlich dem Teil, der die Eigenkosten des Handels-

¹⁾ AS 34/854

betriebes deckte und dem Nettogewinn. Die Absolutmarge fand sowohl als Gross-, Migros- und Kleinhandelsspanne Anwendung. Eine Erhöhung des Einstandspreises führte also nicht automatisch zu einer Aufbesserung der Verteilerspanne. Die gleichbleibende Absolutmarge übte bei einem Preisanstieg einen retardierenden Einfluss aus. Die Prozentmarge wurde ausschliesslich als Kleinhandelsspanne angewandt; jedoch herrschte auch im Kleinhandel die absolute Verteilungsspanne vor.

Diese Regelung der Handelsmargen führte zu den gleichen Konsequenzen wie die Preiswuchervorschriften: zur Entstehung des Kettenhandels. Der erste Händler schlug die zulässige Höchstspanne auf, verkaufte an einen zweiten Händler derselben Handelsstufe, der die Ware mit demselben Aufschlag an einen dritten weitervertrieb und so fort. Um dem Kettenhandel entgegenzuwirken, wurde in einigen späteren Preiserlassen die Bestimmung aufgenommen, dass die bewilligten Höchstzuschläge nur einmal erhoben werden dürften. Der Ausschaltung des Kettenhandels diente auch die Ersetzung der Spannenregelung durch die Festsetzung von Höchstpreisen für jede einzelne Verteilungsstufe.

Sowohl die unmittelbar wie mittelbar bestimmte, d. h. aus der Differenz zweier Preise sich ergebende Handelsmarge musste von Zeit zu Zeit dem veränderten Preisstand angepasst werden. Eine Neufestsetzung der höchstzulässigen Absolutmarge war mehrmals notwendig. Die wenigen Prozentmargen wurden bei der Festsetzung neuer Grundpreise stets unverändert in den neuen Preiserlass aufgenommen. Neben der Erhöhung der Lebenshaltungskosten musste bei der Neufestsetzung der dem Handel zugebilligten Absolutmarge auch der Umsatzrückgang beachtet werden. Je grösser das Umsatzvolumen war, um so niedriger konnte die Handelsspanne bemessen werden, da sich die fixen Kosten auf eine grössere Produktmenge verteilten. Die im Jahre 1917 einsetzende starke Warenverknappung machte auch auf diesem Gebiete Anpassungsmassnahmen notwendig. Die Umsatzschrumpfung bewirkte eine Steigerung der Eigenkosten je Stück und damit bei gleichbleibendem Bruttozuschlag eine Komprimierung des Nettogewinns. So musste z. B. der Bund eine Aufbesserung der Kleinhandelsspanne für Reis, Zucker, Teigwaren usw. zugestehen¹⁾. Der Preisanstieg wurde also gerade in jenem Augenblicke durch die notwendige Anpassung der Absolutmarge gefördert, als die Preise auf den in- und ausländischen Beschaffungsmärkten ohnehin stark anzogen. Diese Tatsache fiel um so stärker ins Gewicht, als die von dieser Spannenanpassung betroffenen Produkte fast ausnahmslos Güter des Zwangsbedarfes waren.

Im weiteren Verlauf des Krieges wurde schliesslich den Trans-

1) Vgl. 10. Neutralitätsbericht vom 24. Mai 1918, B.Bl. 1918/III/98.

portkosten, die ebenfalls einen wichtigen Bestandteil der Absatzkosten darstellen, eine vermehrte Aufmerksamkeit geschenkt. Diese zunehmende Regelung der Frachtzuschläge hängt damit zusammen, dass die Ueberbezahlung der Transportspesen ein sehr verbreitetes Mittel der verschleierten Höchstpreisüberschreitung darstellte. Es können hauptsächlich drei Varianten von gebundenen Transportzuschlägen unterschieden werden.

1. In der überwiegenden Zahl der Fälle durften die Höchstpreise um die nachweisbaren, d. h. die effektiven Frachtauslagen erhöht werden.
2. wurde den zulässigen Transportzuschlägen eine bestimmte Höchstgrenze gesetzt. Die dem Käufer zusätzlich berechneten Frachtspesen durften in diesem Falle einen bestimmten Betrag nicht überschreiten.
3. waren die Frachtspesen bis zu einem bestimmten Betrage im Höchstpreis bzw. in der zugestandenen Bruttomarge begriffen. Wurde diese Mindestgrenze durch die effektiven Transportkosten überschritten, so durften die Mehrauslagen dem Empfänger besonders berechnet werden.

Der Vorteil dieser Regelung der Preiszuschläge in den konsumnäheren Marktstufen bestand darin, dass sie eine elastischere Anpassung der Preise an die räumlichen und zeitlichen Verschiedenheiten erlaubte. Dem stand der Nachteil gegenüber, dass die Spannenregelung der Preisklarheit nicht gerade förderlich war. Die Kontrolle der Preisforderungen durch den Käufer war beinahe unmöglich. Die wirksame Durchführung einer solchen Regelung der Preisspannen hätte eine straffe amtliche Preisüberwachung erfordert. Diese Voraussetzung war nie auch nur annäherungsweise gegeben.

Die Regelung der Verteilungsspanne nahm im Rahmen der Kriegspreispolitik 1939-1945 einen sehr breiten Raum ein. Dies erklärt sich vor allem dadurch, dass die Preispolitik des zweiten Weltkrieges, wie bereits mehrfach erwähnt, in viel stärkerem Masse eine Preisbildungspolitik war. Im Gegensatz zu 1914 setzte die Margenregelung sofort nach Kriegsausbruch ein.

Bei der Margenregelung knüpfte die Preiskontrollstelle weitgehend an die anlässlich der Abwertung des Schweizerfrankens angewandten Grundsätze an. Die Anwendung der in der Vorkriegszeit üblichen Prozentmarge wurde sofort nach Kriegsbeginn verboten. Die vor dem 31. August 1939 berechneten, durchschnittlichen absoluten Bruttomargen durften nicht erhöht werden¹⁾. Die Aufrechterhaltung der absoluten Vorkriegsbruttohandelsmarge wurde

¹⁾ Vgl. z. B. Vfg. EPK Nr. 17 vom 22. September 1939.

damit begründet, dass der Anstieg der Handelsunkosten zunächst nicht mit der Erhöhung der Einstandspreise Schritt hielt. Die Beibehaltung der Prozentmarge hätte nämlich bei rasch ansteigenden Basispreisen zu einer unverdienten Ausweitung der Nettogewinnspanne geführt, was der ganzen Praxis der Preiskontrollstelle, Preiserhöhungen soweit als möglich nur im Ausmass der tatsächlich aufgelaufenen Mehrkosten zuzulassen, widersprochen hätte. Mit wachsendem zeitlichem Abstand vom «Margenstopptag» trat jedoch die Notwendigkeit der Margenanpassung immer stärker in Erscheinung. Die Lösung des Problems der Kostenabwälzung war vielfach schwieriger als in der Produktionssphäre, weil in der Verteilungssphäre, namentlich im Detailhandel, ausser den Einstandspreisen praktisch nur Gemeinkosten entstehen, so dass eine einwandfreie Kostenaufteilung unmöglich ist. Die Preiskontrollstelle stellte daher Mitte 1940 eine generelle Regel auf, wonach die vor Kriegsausbruch tatsächlich geltenden Prozentmargen wieder angewandt werden durften, sofern sich der als Kalkulationsbasis dienende Neubeschaffungspreis im Detailhandel um höchstens 15 % und im Grosshandel um nicht mehr als 20 % erhöht hatte. Bei Erreichung dieses Plafond wurde die höchstzulässige Erhöhung der bisherigen absoluten Handelsmarge entsprechend der seit Kriegsausbruch eingetretenen Kostenveränderung genau festgelegt. So durfte die absolute Vorkriegshandelsspanne im Detailhandel um maximal 20 % erhöht werden. Da es je länger je schwieriger wurde, die in der Vorkriegszeit angewandten absoluten Bruttomargen zu ermitteln, ging die Preiskontrollstelle im Jahre 1942 dazu über, für die einzelnen Kleinhandelszweige eine separate Margenverfügung zu erlassen. In diesen Margenverfügungen wurden höchstzulässige prozentuale Handelszuschläge festgesetzt, die ohne weiteres zu den Einstandspreisen geschlagen werden durften. Auch bei der Margenregelung griff eine differentielle Behandlung der Güter derselben Warengruppe Platz, indem bei den ausgesprochenen Luxus- und Modegütern gestattet wurde, die bisherige prozentuale Zuschlagskalkulation beizubehalten. Ferner wurden die Verteilungsspannen in einzelnen Fällen auch räumlich differenziert, indem sog. «Margengruppen» gebildet wurden. Die Einteilung der Verkaufsgebiete in eine der Margengruppen erfolgte z. B. unter Berücksichtigung der im betreffenden Gebiet bestehenden Lohn- und Transportverhältnisse.

Durch die Erfahrungen des ersten Weltkrieges gewitzigt nahm man schliesslich in den margenregelnden Preisverfügungen die Bestimmung auf, dass bei Verkäufen innerhalb derselben Handelsstufe sich die Beteiligten in der Handelsmarge der betreffenden Absatzstufe zu teilen haben. Jede Ueberschreitung des sich aus Grundpreis plus Handelsaufschlägen ergebenden Endpreises war strafbar.

4. KAPITEL

Subventionale Preisregulierung

I. Transportzuschüsse

Ein räumlicher Preisausgleich war bei den Monopolwaren ohne Schwierigkeiten möglich, indem die Bewirtschaftungsstellen zu einheitlichen Frankopreisen lieferten. Regionale Preisunterschiede bestanden aber dort, wo eine starke räumliche Zersplitterung der Produktion vorlag. Bei den Volksnahrungsmitteln waren derartige Preisdifferenzen oft unerwünscht, und der Staat ging dazu über, die Konsumenten aller Versorgungsgebiete durch Gewährung von Transportzuschüssen gleichzustellen.

Dieses Mittel wurde besonders bei der Regelung des Milchpreises angewandt. Im Interesse des räumlichen Ausgleichs des Milchpreises wurden bereits im Winter 1915/16 den Milchproduzenten Bundesbeiträge an die Versorgung der grossen Konsumzentren geleistet. Die saisonalen Schwankungen in der Milchproduktion führten nämlich zu einer unerwünschten Belastung der städtischen Milchkonsumenten. Der im Winter eintretende Produktionsrückgang bewirkte eine Ausdehnung des Einzugsgebietes und damit eine Erhöhung der Transportkosten. Dieser saisonbedingte Rückgang des Milchertrages war in den Kriegsjahren infolge des Fehlens ausreichender Kraftfuttermittelmengen besonders ausgeprägt¹⁾. Neben diesen jahreszeitlichen Angebotsschwankungen wirkte auch der tendenzielle Fall der Milchproduktion in der Richtung einer ständigen Erweiterung des Lieferantenkreises der grossen Konsumzentren. Durch Ausrichtung von Beiträgen an die Transportkosten für sog. «Aushülfsmilch» (Fernmilch) konnten die städtischen Konsumenten vor einer zusätzlichen Schmälerung ihres Realeinkommens geschützt werden.

¹⁾ Vgl. Eidgenössische Zentralstelle für Milch und Milcherzeugnisse: *Die Versorgung der Schweiz mit Milch und Milcherzeugnissen in den Jahren 1911-1917 und die Aussichten für das Jahr 1918*, Landwirtschaftliches Jahrbuch der Schweiz Bd. 32, 1918, S. 11.

Auch während des zweiten Weltkrieges wurde der räumlichen Auseinanderentwicklung der Konsummilchpreise durch Gewährung von Transportzuschüssen entgegengewirkt. Es zeigte sich schon im Jahre 1940, dass die zur Versorgung der grossen Konsumzentren erforderliche Konsummilch aus immer entfernteren Produktionsgebieten herangezogen werden musste. Diese Verhältnisse führten dann im Jahre 1942 zur Errichtung einer Preisausgleichskasse, die den Zweck hatte, «Mittel für die zusätzlichen Kosten bereitzustellen, die aus der Versorgung von Mangelgebieten und Konsumzentren mit Milch erwachsen»¹⁾. Die Mittelbeschaffung erfolgte durch eine Belastung der zu Vollmilchkonserven und Vollmilchpulver verarbeiteten Vollmilch²⁾. Die Preisausgleichskasse wurde ferner von Zeit zu Zeit durch Beitragserhebungen auf den Butter- und Schachtelkäselagerbeständen gespeisen. Es wurden auch Abgaben auf dem Export von Kondensmilch und Milchpulver zugunsten der Preisausgleichskasse für Milch und Milchprodukte erhoben.

Frachtbeiträge wurden z. B. auch für Speisekartoffelsendungen geleistet. Besonders erwähnenswert ist hier noch die Tatsache, dass nur jener Verteiler beitragsberechtigt war, der die periodisch festgesetzten Produzenten-Höchstpreise tatsächlich bezahlt hatte³⁾. Der Frachtbeiträge beanspruchende Verteiler durfte also mit andern Worten den festgesetzten Produzentenpreise weder über- noch unterschreiten; er war für ihn ein Festpreis. War es also dem Verteiler infolge stärkerer marktstrategischer Position auf dem Kartoffelmarkt möglich, einen unter dem Produzentenpreis stehenden Nachfragepreis durchzusetzen, so durfte er keinen Transportzuschuss beanspruchen. Damit sollte, neben dem Schutz der Produzenten, verhindert werden, dass sich die Preis-Kosten-Spanne des Händlers noch auf Kosten des Staates ausweite.

II. Generelle Verbilligungsaktionen

Der Gegensatz zwischen produktionspolitischen und preis- bzw. sozialpolitischen Gesichtspunkten trat auf dem Gebiete des Nahrungsmittelmarktes besonders eindrücklich in Erscheinung. Es ist bereits darauf hingewiesen worden, dass sich die direkte Preispolitik in erster Linie auf die wichtigsten Nahrungsmittel erstreckte. Die einseitige Ausrichtung der isolierten Preiseingriffe an den Konsumenteninteressen führte oft zu unerwünschten Angebots-

¹⁾ Vfg. EVD Nr. 17 vom 16. Juli 1942, AS 58/704.

²⁾ Vfg. EPK Nr. 613 A/42 vom 31. Juli 1942.

³⁾ Vgl. z. B. Schweizer Handels-Börse Nr. 37 vom 10. September 1943.

reaktionen¹⁾. Unter dem Eindruck der im Jahre 1917 einsetzenden verschärften Einfuhrschrumpfung gingen die Behörden dazu über, die zwischen produktionspolitischen und preis- bzw. sozialpolitischen Zielsetzungen bestehende Kluft durch Gewährung von Preiszuschüssen zu überbrücken. Eine ernsthafte Zielkollision wurde also dadurch vermieden, dass die öffentliche Hand die negative Differenz zwischen den den Produzenten zu gewährenden Preisen und den verordneten Verbraucherpreisen durch Ausgleichszahlungen aufhob. Es erfolgte somit eine subventionale Ergänzung der « ungenügenden » Bezahlung aus dem Absatzmarkt. Der « ungenügende » Gelderlös war eine Folge der staatlichen Preissetzung auf den Verbrauchsgütermärkten. Die marktfremden Preiszuschüsse waren somit nicht Produktions-, sondern Verbrauchssubventionen.

Für die Auslösung der staatlichen Verbilligungsintervention war zweitens der im Jahre 1917 einsetzende steile Anstieg der Importkreiskurve massgebend. Und schliesslich war die Ausrichtung von Preiszuschüssen nicht zuletzt eine Folge der fehlerhaften Preispolitik²⁾. Mit der Preissubventionierung wurde auch der Weg des geringsten Widerstandes eingeschlagen.

Das Ziel der staatlichen Verbilligungsintervention bestand also darin, die durch in- und auslandbedingte Faktoren verursachte Schrumpfung des realen Konsumenteneinkommens etwas aufzuhalten.

Unter allgemeiner Verbilligungsaktion ist eine Preissubventionierung zu verstehen, die jedem Käufer ohne Unterschied zugute kommt. Den Gegenstand der allgemeinen Verbilligung bildeten damals vor allem Milch und Brot. Den Preissteigerungen dieser beiden Volksnahrungsmittel kommt eine besondere Bedeutung zu, da der Anteil des zur Beschaffung dieser Produkte benötigten Geldaufwandes an den Gesamtausgaben ein sehr hoher ist. Im Durchschnitt aller Ausgaben für Nahrungsmittel entfielen nach den Erhebungen des schweizerischen Arbeitersekretariates vom Jahre 1912 rund 22 % auf Milch und 12 % auf Brot.

Im Frühjahr 1916 wurden die oben erwähnten Transportzuschüsse für Milch verallgemeinert und später sukzessive erhöht. Damit erfuhr das Wesen des Staatsbeitrages eine Wandlung. « Neben dem ursprünglichen Zweck der Erzielung eines örtlichen Preisausgleichs tritt jetzt ein anderes Merkmal, das der allgemeinen Verbilligung zu Lasten des Staates, deutlich hervor »³⁾. Nach vor-

¹⁾ Vgl. III. Teil.

²⁾ Vgl. III. Teil.

³⁾ Ed. Scheurmann Die Milchversorgung der Schweiz während des Krieges und der Nachkriegszeit. Darstellung und Kritik. Diss. Zürich 1923, S. 53.

übergehendem Unterbruch während des Sommerhalbjahres 1917 kam es im Jahre 1918 zu einem starken Ausbau der allgemeinen Milchverbilligung¹⁾). Der Beitrag des Bundes wurde auf drei Rappen für den Liter festgesetzt und unter der Bedingung geleistet, dass die Kantone für den Liter mindestens einen weiteren Rappen leisteten. Damit betrug die Preisentlastung mindestens vier Rappen; der Milchkonsument hatte von der damaligen Milchpreiserhöhung von sieben Rappen höchstens drei Rappen zu übernehmen. Die übrigen Beiträge des Bundes, nämlich die allgemeinen Beitragsleistungen an die Verbände, die Beiträge an die Transportkosten und Vermittlungsspesen sowie die Zuschüsse für Notstandsmilch²⁾), wurden beibehalten.

Die zur Milchverbilligung erforderlichen Mittel verschaffte sich der Bund bis 1918 durch Erhebung von Zweckabgaben, und zwar hauptsächlich durch Preisbelastung des Milchproduktenexportes. Die hohe Preiswilligkeit der Exportnachfrage erlaubte somit eine teilweise Ueberwälzung der Kosten der inländischen Preistiefhaltungspolitik auf den ausländischen Verbraucher. Dabei ist allerdings zu bedenken, dass das Ausland ebenfalls zu aggressiven Preiserhöhungen schritt. Daneben trugen auch die Fabrikations- und Ausfuhrgebühren zur Deckung der Kosten bei. Ueberdies haben auch die Milchproduzentenverbände aus ihrem Anteil am Käsegeschäft (Gewinnbeteiligung an der Genossenschaft schweizerischer Käseexportfirmen) mehrere Millionen Franken zur Milchverbilligung beigesteuert. Diese weitgehend auf die Ausnutzung internationaler Preisdifferenzen beruhende Mittelbeschaffung versagte in dem Augenblicke, als man sie am dringendsten benötigte. Die Schrumpfung der Milchproduktion hatte nämlich zur Folge, dass der Export stark gedrosselt werden musste. Damit schmolzen aber auch die Exporteinnahmen des Bundes zusammen. Die Milchverbilligungsbeiträge mussten fortan hauptsächlich aus allgemeinen Mitteln bestritten werden.

Endlich sei schon an dieser Stelle kurz vermerkt, dass die Notwendigkeit einer zunehmenden Milchpreisentlastung zu einem guten Teile die Konsequenz der punkthaften Preisregelung war. Der Preistiefhaltungspolitik auf dem Milchmarkte stand eine bis ins Jahr 1918 hinein reichende freie Preisbildung auf dem Schlachtviehmarkte gegenüber. Dies führte dazu, dass die schon bei der Festsetzung des Milchhöchstpreises vorhandene interne Preisdisparität zwischen Milch und Schlachtvieh sich immer stärker ausweitete — bis die Behörden diese die Milchversorgung gefährdende Preisspannung durch «Anpassung» der gebundenen Milchpreise

1) BRB vom 1. Mai 1918, AS 34/481.

2) Vgl. S. 158.

an die freien Schlachtviehpreise wieder abschwächten. Damit entstand jener « ungeheuerliche Kreislauf »¹⁾, der dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden zunehmende Geldlasten aufbürdete.

Das Brot wurde ebenfalls in den Kreis allgemein verbilligter Waren einbezogen. Das Getreideeinfuhrmonopol gestattete es den Bundesbehörden, die allgemeine Brotverbilligung leichter und unauffälliger durchzuführen als die allgemeine Milchverbilligung. Der Uebergang zur allgemeinen Brotverbilligung fand Mitte 1917 statt, als der Bundesrat sich angesichts der zunehmenden Verteuerung der Lebensmittel entschloss, den Getreideabgabepreis nicht weiter zu erhöhen. Von diesem Zeitpunkte an verkaufte die Monopolstelle das Brotgetreide nicht nur unter den laufenden Marktpreisen, sondern unter Selbstkosten. Während zwei Jahren — vom 3. Juli 1917 bis 1. Juli 1919 — wurde der Weizen, trotz weiterer Erhöhung des Einstandspreises, zu Fr. 64 abgegeben. Der Bund verlor aber nicht nur auf dem Importgetreide, sondern der Einstandspreis für Inlandgetreide stellte sich auf Fr. 66.50. Der den Uebernahmepreis übersteigende Betrag (Fr. 2.50) verteilte sich auf Frachten, Zinsen und sonstige Unkosten der Getreideverwaltung.

Bei den anderen Monopolgütern erfolgte die Preistiefhaltung weniger durch Preiszuschüsse, als durch bewussten Verzicht auf Anwendung der Wiederbeschaffungspreiskalkulation. Es bleibt nur noch darauf hinzuweisen, dass der Bund anlässlich des Ueberganges des Zuckerhandels an das Zuckermonopol²⁾ bereits einige Mittel zum Zwecke der Aufrechterhaltung eines möglichst stabilen Zuckerabgabepreises in der Weise bereitstellte, dass er einen Teil der durch die bedeutende Heraufsetzung der Zuckerhöchstpreise auf den Zuckervorräten entstandenen Aufwertungsgewinne zugunsten der Zuckermonopolstelle abschöpfte. Eine Heranziehung derartiger nicht leistungsbedingter Gewinne fand in den Jahren 1939-1945 sehr oft zugunsten einer bestimmten Preisausgleichskasse statt.

Es ist bereits in der Einleitung kurz erwähnt worden, dass bei einer Würdigung der Ergebnisse der Preispolitik des ersten und des zweiten Weltkrieges die unterschiedliche Preissubventionierung berücksichtigt werden müsse. Die allgemeinen Verbilligungszuschüsse haben sich wie folgt entwickelt³⁾.

1) Halbjahresbericht über die Bevölkerungsbewegung und die wirtschaftlichen Verhältnisse der Stadt Bern, 1. Jg., Nr. 2, 1918, S. 59.

2) BRB vom 8. Februar 1916, AS 32/15.

3) Eidgenössische Staatsrechnung 1946, S. 12 und Voranschlag der Schweizerischen Eidgenossenschaft 1948, S. 15.

	Massnahmen zur Verbilligung der Lebenshaltung 1915 - 1922 und 1939 - 1946 in Mill. Fr.				
	Lebens- und Futtermittel			Wohnungsbau	Total
	Insge- samt	hiervon			
		Milch & Milch- produkte	Brot- getreide		
1915	0,1	0,1	—	—	0,1
1916	1,4	1,4	—	—	1,4
1917	13,7	8,4	5,3	—	13,7
1918	48,2	26,5	8,5	—	48,2
1919	60,4	46,7	9,4	0,5	60,9
1920	26,9	19,6	3,8	7,7	34,6
1921	7,0	6,4	0,4	6,6	13,6
1922	0,6	0,5	—	2,9	3,5
Total	158,3	109,6	27,4	17,7	176,0
1939	32,9	—	32,9	—	32,9
1940	31,0	—	31,0	—	31,0
1941	65,2	—	34,8	—	65,2
1942	85,2	—	60,4	—	85,2
1943	101,9	1,4	49,5	1,2	103,1
1944	120,6	5,8	51,5	5,6	126,2
1945	106,8	26,8	47,7	11,8	118,6
1946	133,9	42,1	25,0	17,0	150,9
Total	677,5	76,1	332,8	35,6	713,1

Die Schweiz hat also in den Jahren 1939-1945 rund dreimal mehr Mittel zur Verbilligung der Lebenskosten aufgewendet als in der entsprechenden Vergleichsperiode des ersten Weltkrieges.

Die Kriegspreispolitik 1939-1945 wurde in allen massgebenden Ländern durch staatliche Subventionen stark unterstützt. Dabei ergeben sich allerdings sehr erhebliche Unterschiede¹⁾, was namentlich in der Nachkriegszeit bei der unvermeidlichen Ueberführung eines gelenkten Preissystems in ein freies von Bedeutung war und noch sein wird. Es kann also festgestellt werden, dass am Ende des zweiten Weltkrieges mehr unausgelöste Preissteigerungskräfte vorhanden waren als im Jahre 1918. Das ist eine Ursache der «verlängerten Kriegswirtschaft» nach 1945.

Im Gegensatz zum ersten Weltkrieg waren bei der Verbilligung der Einzelhandelspreise nicht nur sozialpolitische Erwägungen massgebend. Die Preissubsidien sollten vielmehr auch dazu

¹⁾ Vgl. 17. Jahresbericht der Bank für internationalen Zahlungsausgleich, 1. April 1946-31. März 1947, S. 11.

dienen, den gefürchteten Drehungen der « Preis-Lohnspirale » Einhalt zu gebieten. Aus diesem Grunde wurde übrigens auch auf die Erhebung von Verbrauchssteuern auf einigen Gütern des Zwangsbedarfes verzichtet. Das « Malaise » der ersten Kriegsjahre ist daraus zu erklären, dass die jeweils bewilligten Lohnerhöhungen durch den Preisauftrieb laufend wieder illusorisch gemacht wurden. Die Reallohnneinbusse erreichte im 2. Quartal 1942 14 %, und es wurden in vermehrtem Masse Lohnerhöhungsbegehren gestellt. Durch verstärkten Einsatz von Bundesmitteln wollte man nun den als vorübergehend betrachteten Preisanstieg auffangen, um zu verhüten, dass Preisverschiebungen temporären Charakters zu dauernden Lohn- und damit Kostensteigerungen führten. Die Erfahrungen der dreissiger Jahre hatten nämlich einmal mehr gezeigt, dass die Rigidität des Lohnes ausserordentlich gross ist. Mit der Eindämmung des Nominallohnanstiegs sollte namentlich einer künftigen Wettbewerbsunfähigkeit der Schweiz auf den Auslandsmärkten vorgebeugt werden.

Diese Absicht der Behörden, die Binnenwirtschaft vor zeitlich begrenzten Preissteigerungen abzuschirmen, kommt namentlich darin zum Ausdruck, dass der Bundesrat bis in die zweite Kriegshälfte hinein am Grundsatz festhielt, die Verbilligungsbeiträge auf Importgüter zu beschränken. Erst im Jahre 1943, nachdem sich der Bundesrat lange dagegen gesträubt hatte, wurde auch die Milch in den Kreis der subventionierten Waren einbezogen. Der Bundesrat ging unter anderem von der durch die Erfahrung bestätigten Ueberlegung aus, dass die auf Inlandprodukte gewährten Preiszuschüsse ein grosses Beharrungsvermögen aufweisen.

Aus den in der Einleitung wiedergegebenen Kurvenbildern und aus der vorstehenden Tabelle kann entnommen werden, dass sich die Preiserwartungen der Behörden und des grössten Teiles der Oeffentlichkeit nur zum Teil erfüllt haben. Die durch die Einstellung der Feindseligkeiten bewirkten Preissenkungen auf dem Frachtenmarkte wurden durch den Preisauftrieb auf den ausländischen Beschaffungsmärkten kompensiert, in vielen Fällen sogar überkompensiert. Die Stabilhaltung der Preise der Volksnahrungsmittel erforderte daher einen erhöhten Geldaufwand¹⁾. Es kann auch nicht geleugnet werden, dass der Einfluss der Verbilligungszuschüsse auf die Lohnentwicklung keineswegs den gehegten Erwartungen entsprach. Aus diesen und anderen Gründen wurden in der Nachkriegszeit berechtigte Bedenken gegen den weiteren Ausbau der Preissubventionierung geltend gemacht. Es zeigte sich

¹⁾ Im eidgenössischen Voranschlag für 1947 wurden die Verbilligungszuschüsse mit 164 Mill. Fr., im Budget für 1948 sogar mit 260 Mill. Fr. eingesetzt. Davon entfallen allein auf Brotgetreide 85 bzw. 122 Mill. Fr.

also auch bei der Gewährung von Preissubsidien, dass die Preisrückbildung nach dem ersten Weltkrieg in starker Erinnerung blieb.

Der Vorteil der allgemeinen Verbilligung bestand, neben der erwähnten Niedrighaltung der Einzelhandelspreise, darin, dass sie administrativ leichter durchführbar war als die spezielle Verbilligung und ausserdem keine Kennzeichnung der Bedürftigen erforderte. Ihr Hauptnachteil wurde in beiden Weltkriegen darin erblickt, dass sie bedeutend höhere Mittel als die partielle Preissubventionierung benötigte und die Preisverbilligung allen Konsumenten, ob sie es nötig hatten oder nicht, zugute kam. Zweitens ist darauf hinzuweisen, dass die staatlichen Preiszuschüsse auch inflatorisch wirken können. Das ist dann der Fall, wenn die Verbilligungsbeiträge nicht aus Steuern aufgebracht werden. Obwohl es in der Praxis ausserordentlich schwer hält, die Geldquellen, aus denen die einzelnen Ausgaben gespiesen werden, festzustellen, kann doch gesagt werden, dass die Verbilligungszuschüsse des ersten Weltkrieges einen ausgesprochenen inflatorischen Charakter hatten als diejenigen der Jahre 1939 - 1945. Die allgemeinen Verbilligungsmassnahmen bewirkten eine gewisse Aenderung der personellen Verteilung des realen Volkseinkommens. Eine Kaufkraftübertragung auf Schichten mit geringerem Einkommen fand soweit statt, als die zu Verbilligungszwecken bei einem bestimmten Wirtschaftssubjekt eingehobenen Steuern kleiner waren als der auf den einzelnen Konsumenten entfallende Verbilligungsbeitrag. Diese Preisentlastungen führten also zur Entstehung relativer Kaufkraftüberschüsse, welche in den Jahren 1914/18 — wie die punktuellen Preiseingriffe — einen verstärkten Preisanstieg auf den übrigen Existenzgütermärkten bewirkten. Im zweiten Weltkrieg stand die ausgebautere Verbrauchsregulierung einer derartigen Wirkung entgegen. Die Verbilligungsmassnahmen hatten — neben anderen Ursachen — allerdings zur Folge, dass der Verbrauch an Gütern des peripheren Bedarfs zunahm.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Beweggründe, die in den Jahren 1914 - 1918 zur Verbrauchssubventionierung führten, hauptsächlich ausserwirtschaftlicher Natur waren. Im Gegensatz dazu wurden im zweiten Weltkrieg auch gewichtige wirtschaftliche Gründe — Dämpfung des Anstiegs relativ starrer Kostenelemente zwecks Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz in der Nachkriegszeit — geltend gemacht. Die Angriffsbreite und die Ansatztiefe der staatlichen Verbilligungsinterventionen waren in den Jahren 1939 - 1945 bedeutend grösser als im ersten Weltkrieg. Die von den Verbilligungszuschüssen ausgehende preisdämpfende Wirkung war daher im zweiten Weltkrieg auch entsprechend grösser.

III. Spezielle Verbilligungsaktionen

«Die zunehmende Verteuerung der Lebenshaltung machte es zur Notwendigkeit, demjenigen Teil der Bevölkerung beizustehen, welcher weder über Vermögen noch über genügend Erwerbseinkommen verfügt, um sich unter den schweren Verhältnissen durchbringen zu können»¹⁾. Unter «Notstandsaktion» verstand man im ersten Weltkrieg eine personell begrenzte Verbilligungsaktion. Der Bundesrat legte immer wieder grossen Wert darauf zu betonen, dass es sich hierbei nicht um eine charitative Verbrauchssubventionierung handle.

Die Notstandsaktionen wurden sowohl selbständig als auch in Verbindung mit einer allgemeinen Verbilligungsaktion durchgeführt. Von der Notstandsaktion wurden mehr Waren erfasst als von der allgemeinen Verbilligung. Den Hauptgegenstand bildeten die Volksnahrungsmittel Milch, Brot und Kartoffeln. Daneben wurde auch ein Teil der Monopolwaren (Zucker, Reis, Maisgriess, Haferflocken) für kurze Zeit in den Kreis der partiellen Verbilligung einbezogen. Ferner wurden Petrol und Brennmaterialien (Hausbrandkohle, Holz, Torf und Kochgas) zu reduzierten Preisen an Notstandsberechtigte abgegeben.

Die Beitragsleistungen wurden auf Bund, Kanton und Gemeinde verteilt. Bei den drei Volksnahrungsmitteln übernahm der Bund $\frac{2}{3}$, Kanton und Gemeinde zusammen $\frac{1}{3}$ der Kosten. Bei den übrigen Waren betrug der Anteil des Bundes an den Gesamtkosten $\frac{1}{2}$ (Monopolwaren, Brennstoffe) bis $\frac{2}{3}$ (Petrol). Zum Bezuge von Waren zu herabgesetzten Preisen waren Alleinstehende und Familien berechtigt, sofern deren Gesamteinkommen eine bestimmte Grenze nicht überschritt²⁾.

Als erste umfassende Verbilligungsaktion zugunsten Minderbemittelter wurde am 4. April 1917³⁾ die Abgabe von Milch zu herabgesetzten Preisen eingeführt. Den unmittelbaren Anlass dazu bot einesteils die bereits erwähnte erhebliche Einnahmenschrumpfung (Ausfuhr-, Fabrikationsgebühren usw.), andernteils die mit Ablauf des ersten Milchabkommens (30. April 1917) notwendig gewordene Milchpreiserhöhung. Der Bundesrat entschied sich, die knappen Mittel nicht mehr für die Gesamtheit der Verbraucher, sondern nur für die «Personen mit bescheidenem Einkommen» einzusetzen. Der daraus resultierende 23%ige Milchpreisanstieg wurde durch die speziellen Preiszuschüsse neutralisiert; der Frischmilchpreis blieb also für die sog. Notstandsberechtigten stabil. Bei

1) 6. Neutralitätsbericht vom 9. März 1917, B. Bl. 1917/I/328.

2) Ausführungsvorschriften vom 27. April 1917, AS 33/237.

3) AS 33/173.

der Regelung der Milchversorgung im Winterhalbjahr 1917/18 wurde wieder die allgemeine Verbilligung der Milch eingeführt. Der Notstandsmilchpreis konnte durch entsprechende Preisentlastungen bis Ende 1919 beibehalten werden.

Ende Mai wurde ein weiteres Hauptnahrungsmittel, das Brot, zugunsten der Minderbemittelten verbilligt. Massgebend für die Einführung der Brotverbilligung war einerseits die starke Erhöhung der Getreideabgabepreise¹⁾, andererseits der mit dem Jahre 1917 einsetzende verstärkte allgemeine Preisauftrieb²⁾. Bis zur Inkraftsetzung der Rationierung im Oktober 1917 diente das Brot besonders in den unteren Einkommensschichten als Substitutionsgut für verschiedene stark verteuerte Nahrungsmittel. Die Preiszuschüsse für Notstandsbrot betrugen zunächst 15 Rp. per kg; sie wurden später sukzessive erhöht.

In der Folge wurde die spezielle Verbilligung weiter ausgebaut, indem einesteils die Zahl der zum Bezuge verbilligter Nahrungsmittel berechtigten Einkommensempfänger durch Heraufsetzung der Einkommensgrenzen vermehrt, andernteils die Zahl der verbilligten Produkte erhöht wurde.

Die Kosten der speziellen Verbilligungsaktion zugunsten der drei Volksnahrungsmittel betrugen (bis 31. Januar 1919)³⁾:

	Beitrag des Bundes	Beiträge der Kantone & Gemeinden in Mill. Franken	Total
Milch	12,0	6,3	18,3
Brot	14,5	8,1	22,6
Kartoffeln	0,8 ⁴⁾	0,4 ⁵⁾	1,2
Total	27,3	14,8	42,1

Während des Krieges wurden also rund 40 Mill. Fr. für die spezielle Verbilligung der drei Volksnahrungsmittel aufgewendet. Die Benützerzahl dieser Verbilligungsaktion machte bei der Milch 13-14 %, beim Brot 16-17 % und bei den Kartoffeln 8-9 % der Gesamtbevölkerung aus.

¹⁾ Der durchschnittliche Einstandspreis für ausländischen Weizen und der Abgabepreis der Getreideverwaltung erhöhten sich zwischen 1916 und 1917 um rund 37 %.

²⁾ Der auf Grund der Detailpreise des V.S.K. berechnete Landesindex stieg zwischen März und Juni 1917 um 21,8 %. Die Preishausse war damit mehr als doppelt so gross als die bisher stärkste Zunahme von März bis Juni 1916, die 10,1 % ausmachte.

³⁾ Zusammengestellt nach den Angaben des eidgenössischen Fürsorgeamtes in den einzelnen Neutralitätsberichten.

⁴⁾ Bis 31. März 1919.

⁵⁾ Von mir geschätzt (1/3 der Gesamtkosten).

Auch der zweite Weltkrieg kannte die spezielle Verbilligungsaktion. Daneben gab es noch die sog. Notstandsaktionen, die in individuell organisierten Beihilfen, sei es in bar oder in natura, bestanden. Die Initiative zur Organisation derartiger Notstandsaktionen hatte von den Kantonen und Gemeinden auszugehen. Der Bund übernahm 1/3 der gesamten Unterstützungsbeiträge. Diese Regelung führte aber bald zu unerwünschten Ungleichheiten. Die Notstandsfürsorge erfuhr namentlich in den finanzschwachen Kantonen keinen starken Ausbau. Aus diesem Grunde entschloss sich der Bund, neben diesen Notstandsaktionen eine Reihe sog. « eigentlicher Verbilligungsaktionen » durchzuführen. Bei diesen Verbilligungsaktionen war die Beteiligung der Kantone nicht obligatorisch.

Im ersten Weltkrieg bestanden sowohl allgemeine als auch spezielle Brot- und Milchverbilligungsaktionen. Im Gegensatz dazu bildeten Brot und Milch in den Jahren 1939-1945 nicht den Gegenstand spezieller Preisverbilligungen. In den Kreis der besonderen Verbilligungsaktionen wurden, von einigen unwichtigen Ausnahmen abgesehen, ausschliesslich solche Produkte einbezogen, deren Preise nicht bereits durch allgemeine Verbilligungszuschüsse herabgesetzt worden waren. In den Jahren 1939-1945 wurden Kartoffeln, Obst, Gemüse, Butter, Textilien (Baumwollstoffe, Strickwolle, Wolldecken usw.) und Schuhe zu herabgesetzten Preisen abgegeben.

Endlich bleibt noch darauf hinzuweisen, dass eine verbilligte Abgabe von gewissen Erzeugnissen auch ohne staatliche Zuschüsse erfolgen konnte, indem billige Warenpartien bestimmten Verbrauchergruppen reserviert wurden. Eine weitere Preisverbilligung war auch durch Ausschaltung des Zwischenhandels möglich.

Im Gegensatz zu den allgemeinen Verbilligungszuschüssen wurden die im ersten Weltkrieg ausgerichteten speziellen Verbilligungsbeiträge in den Jahren 1939-1945 nicht wesentlich überschritten.

Zum Schlusse drängt sich noch die Feststellung auf, dass durch die allgemeine und spezielle Verbilligung von der Allgemeinheit ein Zuschuss an Betriebe geleistet wurde, die in der Lage gewesen wären, höhere Löhne ohne Preisheraufsetzung zu bezahlen. Die Tiefhaltung der Lohngüterpreise stand also mit andern Worten teilweise im Dienste der Ausweitung der Preis-Kosten-Differenz. Zwischen dem ersten und dem zweiten Weltkrieg besteht allerdings ein sehr erheblicher Gradunterschied.

2. ABSCHNITT

DIE INDIREKTE PREISPOLITIK

1. KAPITEL

Die Beeinflussung des Aussenhandels

I. Regelung der Einfuhr

1. Autonome Handelsregulierung

Unmittelbar nach Kriegsausbruch erinnerte man sich wieder daran, in welchem grossem Umfange die schweizerische Volkswirtschaft in der Deckung ihres Rohstoff- und Nahrungsmittelbedarfs vom Auslande abhängig geworden war. Vor Kriegsbeginn wurde das regelmässige Eintreffen der Zufuhren beinahe als Selbstverständlichkeit hingenommen; man hatte manchenorts vergessen, dass die Schweiz ein Zuschussland ist.

Der Krieg rief tiefgreifende handelspolitische Veränderungen hervor. An die Stelle der Einfuhrhemmung — die nach heutigen Begriffen allerdings eine geradezu harmlose Angelegenheit war — trat die staatliche Einfuhrförderung. Die Ausfuhrförderung wurde weitgehend durch die Ausfuhrbeschränkung ersetzt.

Wie im Ausland war auch in der Schweiz die wirtschaftliche Kriegsbereitschaft völlig unzureichend. Eine vorsorgliche Erhöhung der Lagerhaltung hatte nicht stattgefunden. Es ist somit verständlich, dass der Bund nach Kriegsausbruch seine ganze Aufmerksamkeit zunächst der Einfuhr zuwandte. In keinem Wirtschaftsbereich hat der Bund so rasch Massnahmen ergriffen und energisch durchgeführt wie auf dem Gebiete des Aussenhandels.

Aus der Struktur der schweizerischen Volkswirtschaft ergibt sich, dass der Staatseingriff nur auf Förderung der Nahrungsmittel- und Rohstoffeinfuhr gerichtet sein konnte. Im Gegensatz zum kriegführenden Ausland hat die Schweiz, von ganz unbedeutenden Ausnahmen abgesehen, keine Einfuhrverbote erlassen.

Kurz nach Kriegsausbruch setzte in allen kriegführenden Staaten eine Monopolisierungstendenz ein. Bei den Neutralen machte die Aufrechterhaltung des Güteraustausches mit den kriegführenden Produktions- und Transitländern eine ähnliche Entwicklung notwendig. «Die Erscheinung der Ausschaltung der individuellen Wirtschaftskräfte zugunsten der organisierten Kollektivitäten, deren höchste Potenz der Staat bildet, wurde allgemein, sowohl in den kriegführenden als auch in den neutralen Ländern.»¹⁾ Es kam auch vor, dass das Bezugs- oder Transitland die Lieferung bzw. Herausgabe der betreffenden Ware von der Adressierung an den schweizerischen Staat abhängig machte. Damit wollte sich das kriegführende Ausland vor jeder missbräuchlicher Verwendung der gelieferten Waren schützen. Je länger der Krieg dauerte, desto zahlreicher wurden auch die übrigen Einfuhrerschwerungen (Transportverhältnisse, Ausfuhrverbote usw.). Diese Hindernisse konnte der private Importhandel vielfach nicht überwinden. Ausserdem führte das mit jedem Auslandseinkauf verbundene grosse Risiko zu einer gewissen Zurückhaltung, welche die Versorgung der Schweiz mit unentbehrlichen Gütern gefährden konnte. Der private Einfuhrhandel wurde daher immer mehr durch die staatliche Importtätigkeit verdrängt. Es kam zur Errichtung von Einfuhrmonopolen des Bundes.

Die Monopolisierung des Einfuhrhandels wurde mit der Errichtung des Getreide- und Futtermittelmonopols eröffnet. Bei Kriegsausbruch war nämlich «die Bestürzung ebenso gross, wie die Getreidevorräte klein waren»²⁾. Der Getreidemangel zwang daher die Behörden, rasch zu handeln. «Es war auch ihre heiligste Pflicht; denn ein Versagen der Brotversorgung müsste zentnerschwer auf ihrem Gewissen gelastet haben, nachdem sie mit etwas zu grosser Sorglosigkeit die Massnahmen zur besseren Getreideversorgung verzögert hatten»³⁾.

Nachdem das eidgenössische Getreidebureau während einigen Monaten ein faktisches Importmonopol innegehabt hatte, wurde am 9. Januar 1915 das rechtliche Getreideeinfuhrmonopol errichtet. Der Getreidehandel im Inland blieb frei.

Der staatlichen Monopolstelle gelang es, das Versäumte nachzuholen. Bis 1916 konnte zeitweise bedeutend mehr Getreide eingeführt werden, als zur Deckung des laufenden Landesbedarfs

¹⁾ J. Pentmann Die wirtschaftspolitischen Normen des auswärtigen Warenverkehrs der Schweiz während des Krieges, Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft 55. Jg., 1919, S. 205.

²⁾ A. Egli Die Getreideversorgung der Schweiz. Unter Berücksichtigung des Mannheimer Umschlagplatzes, Zürich 1919, S. 171.

³⁾ A. Egli, a.a.O., S. 171.

erforderlich gewesen wäre; die Lagerbestände konnten also erhöht werden ¹⁾).

Das Getreidemonopol war das wichtigste Kriegsmonopol des Bundes. Seine Bedeutung ging weit über die Sicherung des Getreideimportes hinaus. Es ist bereits im ersten Abschnitt darauf hingewiesen worden, dass das Getreidemonopol auch der Binnenmarkt- und Preisregulierung diene.

Neben dem Getreidemonopol wurden im weiteren Verlauf des Krieges noch folgende bundeseigene Importmonopole errichtet: Reis-, Zucker-, Benzin- und Petrol-, Kupfervitriol-, Kartoffel- und Kartoffelmehlmonopol. Alle diese Monopole dienten der Einfuhrförderung. Sie verfolgten während des Krieges keinen protektionistischen Zweck. Von diesem Grundsatz wich nur das im November 1917 errichtete Kälbermagen-Einfuhrmonopol ab ²⁾). Es ist bereits erwähnt worden, dass diese Bundesmonopole, soweit als möglich, nach dem Kostendeckungsprinzip arbeiteten.

Die Importtätigkeit des Bundes beschränkte sich nicht nur auf die Einfuhr von Monopolwaren. Der Bund hat vielmehr zahlreiche andere unentbehrliche Güter auf eigene Rechnung importiert oder vermittelt, so z.B. Schlachtvieh, Futtermittel, Düngemittel, Saatgut, Pflanzenschutzmittel, Speiseöl und Speisefett. Diese Importe erlaubten ihm eine allerdings sehr begrenzte preisdämpfende Wirkung auszuüben.

Ferner befassten sich auch halbamtliche Stellen mit der Einfuhr bestimmter Produkte, so z.B. das Bureau der vier Lebensmittelssyndikate mit dem Import von Speisefett und Speiseöl.

Mit der Errichtung von staatlichen Einfuhrmonopolen vollzog sich eine bedeutende institutionelle Veränderung innerhalb der schweizerischen Volkswirtschaft. Der Bund erlangte damit im Inland für einige Erzeugnisse ein absolutes Angebotsmonopol. Durch Zusammenfassung der gesamten inländischen Nachfrage in eine Hand wurde ferner die marktstrategische Position der Schweiz auf den ausländischen Beschaffungsmärkten etwas gestärkt. Mit dieser Zentralisation der Einfuhr konnte namentlich verhindert werden, dass sich die schweizerischen Importeure auf den Auslandsmärkten die Importwaren durch Erhöhung der Nachfragepreise wegkonkurrenzierten. Es darf allerdings nicht übersehen werden, dass die Zusammenfassung der einheimischen Nachfrage keinen wesentlichen Einfluss auf unsere Einstandspreise auszuüben vermochte. Die staatlichen und halbstaatlichen Einfuhrstellen standen nämlich auf den ausländischen Bezugsmärkten mit den staatlichen oder privaten Importeuren anderer Zuschussländer in Konkurrenz. Die hohe

¹⁾ R. Kaufmann Die Weizenvorräte der Schweiz und die Sicherung der Landesversorgung mit Brotgetreide im Kriegsfall, Diss. Bern 1923, S. 28.

²⁾ Vgl. 10. Neutralitätsbericht vom 24. Mai 1918, B. Bl. 1918/III/129.

Bedarfsdringlichkeit, die Preiserwartungen usw. führten auf manchen Auslandsmärkten zur eigenartigen Situation, dass die Nachfrage trotz steigender Preise anschwellte; es bestand also zeitweise eine inverse oder negative Nachfrageelastizität. Einen massgebenden Einfluss auf die Bezugspreise hätte die Schweiz aber auch bei einer einigermaßen «normalen» Marktsituation nicht ausüben können, weil der Anteil der von ihr nachgefragten Menge am Gesamtangebot relativ klein ist. Es kann also gesagt werden, dass die Schweiz ihren dringendsten Bedarf «um jeden Preis» decken musste.

Die wachsenden Transportschwierigkeiten, die Entstehung ausländischer Ausfuhrzentralen, die durch das steigende Import- und Preisrisiko bewirkte Zurückhaltung der Importeure usw. führten auch während des zweiten Weltkrieges zur Errichtung zahlreicher Importmonopole. Die Zentralisierung war in einigen Fällen nicht zuletzt die Konsequenz der ausländischen Preisstabilisierungsbestrebungen, indem die Lieferländer die Nachfragekonkurrenz der schweizerischen Importeure auf ihren Märkten nicht duldeten und vielfach mit Ausfuhrsperrern drohten¹⁾. Bei zentralisierter Einfuhr konnte ferner auf einfache Weise eine Ausgleiche der teilweise sehr erheblichen Preisdifferenzen erzielt werden. Durch die Monopolisierung wurde auch die Verbrauchsregulierung erleichtert. Bei der Schaffung der Importmonopole waren mithin sowohl versorgungs- als auch preispolitische Gesichtspunkte massgebend.

Die Mehrzahl der Einfuhrmonopole waren nicht eigentliche Bundesmonopole. Als Träger des zentralisierten Auslandseinkaufs erschienen vor allem die kriegswirtschaftlichen Syndikate²⁾. Bundeseigene Monopole waren das Getreide-, das Zucker- und das Hülsenfrüchtemonopol. Das alleinige Einfuhrrecht wurde z.B. folgenden kriegswirtschaftlichen Syndikaten übertragen: Speiseöl und Speisefetteinfuhr der Cibaria (Schweiz. Zentralstelle der Lebensmittelimporteure) bzw. der von dieser gegründeten Hilfsgesellschaft, Olfet genannt; Einfuhr frischer und konservierter Eier der Cibaria bzw. ihrem Untersyndikat, Ova genannt; Kohleneinfuhr der Carbo (Schweiz. Zentralstelle für Kohlenversorgung); Einfuhr flüssiger Kraft- und Brennstoffe der Petrola (Schweiz. Genossenschaft für die Versorgung mit flüssigen Kraft- und Brennstoffen). Es kann also festgestellt werden, dass die Kriegswirtschaftspolitik des zweiten Weltkrieges das Selbstverwaltungsrecht der lenkungsbetroffenen Wirtschaftsgruppen weitgehend anerkannt hat. Die in den dreissiger Jahren geschaffenen Importzentralen können als Vorläufer der kriegswirtschaftlichen Einfuhrsyndikate betrachtet werden.

¹⁾ 4. Vollmachtenbericht vom 21. Mai 1941, S. 51.

²⁾ Vgl. H. Schmuiki Die rechtliche Organisation der kriegswirtschaftlichen Syndikate, Diss. Zürich 1945.

Zweitens ist darauf hinzuweisen, dass die Zollgesetzgebung des Jahres 1939 den Behörden eine viel grössere Bewegungsfreiheit gewährte als diejenige des Jahres 1914. Der Bund hat versucht, einen Teil der auslandbedingten Teuerung durch Zollherabsetzungen aufzufangen. So wurden die Preiszuschläge auf Futter- und Nahrungsmitteln herabgesetzt. Es kann auch hier eine Uebereinstimmung mit der nach der Abwertung des Schweizerfrankens eingeschlagenen Politik festgestellt werden. In beiden Perioden hat es sich gezeigt, dass die Preisbeeinflussungsmöglichkeit mittels zollpolitischer Massnahmen sehr beschränkt ist.

Endlich bleibt noch darauf hinzuweisen, dass im ersten Weltkrieg jede staatliche Intervention in das Transportversicherungswesen ausblieb. Im Gegensatz dazu sah sich die Eidgenossenschaft im Jahre 1939 gezwungen, selber als Versicherer der Kriegstransportrisiken aufzutreten¹⁾. Die preispolitische Bedeutung der Bundes-Kriegstransportrisiko-Versicherung liegt nicht nur in den relativ vorteilhaften und stabilen Prämiensätzen, sondern auch in der wirksamen Förderung der Wareneinfuhr²⁾. Wichtig war auch die Einführung der sog. Vorlagerversicherung, die den Ankauf von Waren in günstigen Zeitpunkten auch dann ermöglichte, wenn über die Abtransportmöglichkeiten noch keine bestimmten Aussichten bestanden.

2. Vertraglich vereinbarte Handelsregulierung

Die Schweiz hing wirtschaftlich sowohl von den Ententestaaten als auch von den Zentralmächten ab. Die wichtigsten Nahrungsmittel (vor allem Getreide) und einige Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe (z.B. Baumwolle, Kupfer, Benzin) konnte die Schweiz nur von den Vierverbandstaaten bzw. über Entente-Häfen erhalten. Andererseits war die Schweiz für den Bezug von Kohle, Eisen, Düngemitteln und Futtermitteln unbedingt auf Deutschland angewiesen. Deutschland war also der Hauptlieferant unentbehrlicher industrieller und landwirtschaftlicher Roh- und Hilfsstoffe.

Die Befürchtung lag nun nahe, dass die Schweiz eine Vermittlerrolle zwischen den beiden Kriegsparteien übernehme und damit einer Durchbrechung des wirtschaftlichen Absperrungsplanes der Kriegführenden Vorschub leiste. Im internationalen Han-

¹⁾ Vgl. H. Weiersmüller Die Kriegs-Transport-Versicherung und ihre Einwirkung auf die Gestaltung der Preise gewisser Grosshandelswaren in der Schweiz im ersten Kriegsjahr 1939/40, Diss. Bern 1944. G. Nagel Die Kriegstransportversicherung, ihre Entwicklung und staatliche Regelung unter besonderer Berücksichtigung der Schweizer Lösung, Diss. Zürich 1946.

²⁾ 1. Vollmachtenbericht vom 21. November 1939, S. 54.

del herrschte daher allgemeines Misstrauen. Die Ueberwachung des schweizerischen Handelsverkehrs erfolgte zunächst durch eine von ausländischen Agenten ausgeübte Privatkontrolle. « Die Handelsspionage nahm nachgerade unheimliche Formen an. Behörden, Handelskammern und eine lange Reihe von Firmen standen auf der englischen schwarzen Liste. Ursprungszeugnisse wurden vielfach nicht anerkannt. Viele schweizerische Unternehmen mussten sich die Kontrolle englischer und französischer Agenten gefallen lassen, wenn sie noch Waren aus den Vierverbandstaaten beziehen wollten. Auch die Zentralmächte kamen allmählich dazu, an die Zustellung von Waren Bedingungen über ihre Verwendung zu knüpfen »¹⁾. « Das war für beide Teile unbefriedigend, für die Schweiz geradezu unerträglich »²⁾.

Um diesen Misständen ein Ende zu bereiten, wurden Kontrollinstanzen geschaffen, und zwar getrennt für das Verhältnis Schweiz — Zentralmächte und Schweiz — Ententestaaten. Nach langwierigen Verhandlungen zwischen der Schweiz und den Alliierten kam es im September 1915 zur Gründung der « Société Suisse de Surveillance économique » (kurz S.S.S. genannt). Wie der Name es andeutet, bestand die Hauptaufgabe der S.S.S. darin, darüber zu wachen, dass die aus oder über Ententestaaten nach der Schweiz eingeführten Waren innerhalb der Landesgrenzen verbraucht oder verarbeitet wurden. Sie hatte also jeglichen unerlaubten Reexport zu verhindern. Daneben hat die S.S.S. auch dem Transportwesen ihre Aufmerksamkeit geschenkt, indem den in wichtigen Hafenstädten (z.B. Genua, Cette, Marseille) errichteten Bureaux die Aufgabe übertragen wurde, darüber zu wachen, dass die Waren möglichst rasch aus- und eingeladen und nach der Schweiz abtransportiert werden.

Seit der Gründung der S.S.S. gab es drei Einfuhrgüterkategorien:

1. Kontingentierte Waren. Als Grundlage für die Berechnung der Jahreskontingente dienten die Einfuhrmengen der Jahre 1911 - 1913. Diese Waren konnten nur unter Mitwirkung der S.S.S. eingeführt werden. Die Kontingente stellten eine Obergrenze dar; die Ententestaaten übernahmen keine Lieferpflicht.
2. Nicht kontingentierte Waren. Diese Waren konnten zwar in unbeschränkten Mengen, aber nur mit Hilfe der S.S.S. eingeführt werden.
3. Völlig freie Waren. Sie konnten direkt, ohne Vermittlung der S.S.S., vom Importeur eingeführt werden.

¹⁾ Ed. Kellenberger Die wirtschaftlichen Verhältnisse, a.a.O., S. 541.

²⁾ Tr. Geering Handel und Industrie der Schweiz unter dem Einfluss des Weltkriegs, Basel 1928, S. 16.

Ein sehr erheblicher Teil der schweizerischen Einfuhr erfolgte somit via S.S.S.¹⁾. Für die sog. S.S.S.-Waren besass die Gesellschaft ein Empfangsmonopol. Dadurch erlangte die S.S.S. unter anderem einen wichtigen Einblick in die Importpreisverhältnisse. Diese Kenntnis konnte dem Staate bei der Preisregelung wertvolle Dienst leisten²⁾.

Zum Zwecke der Verteilung der zugestandenen Kontingente wurden Einfuhrsyndikate geschaffen, die als Vermittler zwischen S.S.S. und Warenbezüger zu dienen hatten. Das Nationalkontingent zerfiel zunächst in eine Anzahl Syndikatskontingente und diese zerfielen ihrerseits in Individual- oder Firmenkontingente. Die S.S.S.-Syndikate waren auf indirekter Zwangsmitgliedschaft gegründet. Dieser indirekte Beitrittszwang äusserte sich darin, dass die Syndikatsmitgliedschaft die Voraussetzung war, um mit der S.S.S. überhaupt in Verkehr treten zu können³⁾. Aussenseitern wurden keine Waren zugeteilt⁴⁾.

Auch diese Regelung war für die direkte Preislenkung von Bedeutung. In den von der « Commission Consultative des Contingents » aufgestellten und vom Vorstande der S.S.S. genehmigten Grundsätzen heisst es unter anderem: « 7. Die Leitung der S.S.S. soll befugt sein, auf begründetes Gesuch und nach Prüfung und Bericht durch die Syndikate, aus Fällen missbräuchlicher Preisfestsetzung die wünschbar scheinenden Folgen für die Zuteilung der Syndikats- und Individualkontingente zu ziehen »⁵⁾.

Zur Kontrolle der aus Deutschland eingeführten Waren wurde im Mai 1915 eine ähnliche Ueberwachungsorganisation geschaffen. Ende August schloss sich ihr auch Oesterreich-Ungarn an.

Die Verbleibsklausel erfuhr zunächst eine viel weitere Interpretation als bei der S.S.S. « Die Verbleibsgarantie erlosch durch die in der Schweiz erfolgte Verarbeitung der betr. importierten Rohstoffe und Halbfabrikate, sofern es sich nicht um eigentliches Kriegsmaterial handelte »⁶⁾.

1) Vgl. J. Pentmann, a.a.O., S. 208/209.

2) In Art. 3 der Statuten der S.S.S. heisst es u.a.: « Le but de l'association est plus spécialement : b) d'aider les autorités suisses en leur recommandant des mesures propres à faciliter... l'établissement de prix maxima... ».

3) Art. 6 der Ausführungsbestimmungen der S.S.S. bestimmt u.a.: « Ces syndicats ou associations une fois formés, la S.S.S. s'engage à ne fournir qu'à eux, à l'exclusion d'autres preneurs ».

4) Vgl. H. Brunner Zwangskartelle. Rechtsverhältnisse von Zwangskartellen in der Schweiz und in Deutschland, Diss. Zürich 1936, S. 119 ff.

5) M. Obrecht Die kriegswirtschaftlichen Ueberwachungsgesellschaften. S.S.S. und S.T.S. und insbesondere ihre Syndikate, Diss. Bern 1920, S. 33 ff.

6) R. Pfenninger Die Handelsbeziehungen zwischen der Schweiz und Deutschland während des Krieges 1914-1918, Diss. Zürich 1928, S. 33.

Auf Grund eines Abkommens wurde im Jahre 1918 die deutsche Ueberwachungsgesellschaft der S.S.S. weitgehend gleichgestellt. Die Kontrollinstanz hiess fortan « Schweiz. Treuhandstelle für Ueberwachung des Warenverkehrs » (kurz S.T.S. genannt).

Neben dieser Kontroll- und Einfuhrgesellschaft bestanden noch zwei bedeutende Organisationen: die Eisenzentrale¹⁾ und die Kohlenzentrale²⁾.

Auf Grund der während des ersten Weltkrieges gesammelten Erfahrungen gingen unsere Behörden schon in den ersten Kriegstagen des Jahres 1939 dazu über, die Ein- und Ausfuhr einer straffen Ueberwachung zu unterstellen. Mit diesen frühzeitigen Vorkehren sollte, ausser der Sicherung der Landesversorgung, den Aussenhandelspartnern zum vornherein die Gewähr geboten werden, dass die bereits bestehenden und kommenden an die Warenlieferung geknüpften Bedingungen auch tatsächlich eingehalten würden. Damit konnte aber auch die unangenehme Kontrolle durch ausländische Agenten im grossen und ganzen vermieden werden. Später wurde den in der Schweiz niedergelassenen Personen und Firmen ausdrücklich untersagt, Erklärungen abzugeben, mit denen sie sich verpflichteten oder sonst irgendwie bereit erklärten, sich einer Kontrolle durch ausländische Stellen oder durch deren Beauftragte zu unterziehen. Schliesslich bleibt noch darauf hinzuweisen, dass die Mehrzahl der kriegswirtschaftlichen Syndikate Importsyndikate waren, welche ebenfalls auf mittelbaren Assoziationszwang gegründet waren.

Die in den Jahren 1914-1918 auf der Einfuhrseite eingetretenen Umschichtungen lassen sich wie folgt zusammenfassen.

1. Zwischen Einfuhrmenge und Einfuhrwert bestand eine negative Korrelation. Wird der Durchschnitt der Jahre 1911/13 gleich 100 gesetzt, so stand die Einfuhrmenge im Jahre 1918 auf 45,3 und der Einfuhrwert auf 130,3. Diese kriegsbedingte Hemmung des internationalen Warenaustausches hatte gewissermassen die Funktion eines unfreiwilligen Erziehungsschutzes; es kam zu einer « Hochflut von Neugründungen »³⁾.

Vergleicht man schliesslich die Entwicklung der Einfuhrwerte mit den in der Einleitung wiedergegebenen Preiskurven, so kann festgestellt werden, dass die schweiz. Einfuhr negativ elastisch reagierte, d. h., die relative Preissenkung gegenüber

¹⁾ Vgl. Ph. Reinhardt Der deutsch-schweizerische Eisenhandel während des Weltkrieges, Mannheim, Berlin & Leipzig 1922.

²⁾ Vgl. 1. Geschäftsbericht der Kohlenzentrale A. G., Basel umfassend den Zeitraum vom 22. September 1917-31. Juli 1918, S. 3 ff.

³⁾ Vgl. Tr. Geering Die neuen Schweizer Industrien, Schweiz. Exportzeitung 1917, Nr. 13, 14, 16, 18, 20, 24; 1918, Nr. 8 und 9.

dem Auslande führte zu einer Steigerung der Importwertsumme. Diese anormale Reaktion ist darauf zurückzuführen, dass die Elastizität der Einfuhrmengen geringer war als die Preiselastizität.

2. Bei einer Betrachtung der Bezugsländer ergibt sich, dass die Schweiz zur Deckung ihres Einfuhrbedarfs auf immer entferntere Länder angewiesen war. Entfielen im Durchschnitt der Jahre 1911/13 14,2 % des Gesamteinfuhrwertes auf Uebersee, so betrug dieser Anteil im Jahre 1916 38,8 % und 1918 29,8 %. Diese Verschiebung ist eine Folge der sinkenden Exportkapazität Europas und des Bestrebens der Schweiz, kompensationsfreie Lieferungen zu erhalten. Die Vereinigten Staaten wurden zum grossen « Ersatzlieferanten » Europas, und sie haben ihre marktstrategische Stärke auszunutzen gewusst¹⁾. Die mit der Verschiebung der Bezugsgebiete verbundene Erhöhung der Zufuhrkosten wirkte sich auf die Einstandspreise um so stärker aus, als die Frachtempfindlichkeit unserer Importgüter (relativ minderwertige Massengüter) sehr gross ist. Dabei darf nicht nur an eine Erhöhung der Frachtsätze gedacht werden, sondern es ist auch zu bedenken, dass die Anfuhrkosten durch die Verlängerung der Seewege und der Reisedauer (Geleitzugsystem seit Frühjahr 1917) ebenfalls stark in die Höhe getrieben wurden. Ferner konnten die aus Uebersee kommenden Schiffe keine genügende Rückfracht übernehmen, so dass die Kosten der Hin- und Rückfahrt auf den europäischen Importeur abgewälzt werden mussten²⁾.
3. Schliesslich haben sich auch die Zufahrtswege verschoben. In der Vorkriegszeit herrschte der Nord- und Westverkehr vor. Während der Kriegsjahre nahm dagegen der Südverkehr einen starken Aufschwung. Die langen Landtransporte, die oft gewaltigen Warenstauungen in den Seehäfen usw. waren an der Steigerung der Zufuhrkosten mitbeteiligt³⁾.

1) Die USA erlangten namentlich als Getreidelieferanten eine Monopolposition, die noch dadurch verstärkt wurde, dass sie das Exportgetreide Argentiniens aufkauften.

2) Vgl. H. Stuebel Das Frachtraumproblem im Weltkriege, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 13. Jg., 1938/39, S. 451 ff.

3) Vgl. über die z.T. übereinstimmende Entwicklung des Aussenhandelsvolumens im zweiten Weltkrieg: Jahresbericht der Schweizerischen Handelsstatistik 1945 (1938-1945). Der schweizerische Aussenhandel während des Krieges, Bulletin des Schweizerischen Bankvereins Nr. 3, 1945. Der schweizerische Aussenhandel unter den Einwirkungen des Krieges 1939-1945, Die Volkswirtschaft 1946, S. 2 ff.

II. Regelung der Ausfuhr

1. Autonome Handelsregulierung

Die preispolitische Bedeutung der Ausfuhrregulierung war während des ersten Weltkrieges viel offensichtlicher als diejenige der staatlichen Einfuhrförderung. Eine grosse Zahl ausfuhrpolitischer Massnahmen hatten den Zweck, der Tendenz zum internationalen Preisausgleich entgegenzuwirken, indem die Exportnachfrage gedrosselt wurde. Diese Beseitigung des freien zwischenstaatlichen Warenverkehrs machte die Aufrechterhaltung oft ganz erheblicher Preisspannungen zwischen den einzelnen nationalen Preisniveaus möglich.

Zu Beginn des Krieges grenzte die Schweiz nach drei Seiten hin an Kriegsgebiet. Die hohen Nachfragepreise des kriegführenden Auslandes übten eine starke attraktive Wirkung auf die in der Schweiz befindlichen lebensnotwendigen Waren aus. Namentlich die Zentralmächte versuchten unentbehrliche Güter um jeden Preis zu erwerben¹⁾. Die Einkäufe der Entente, die teils aus wirklichem Bedarf, teils in der bewussten Absicht, den deutschen Einkauf zu erschweren, erfolgten, wirkten in derselben Richtung. Gegen diesen drohenden «Ausverkauf der Schweiz» musste der Bund unverzüglich Massnahmen ergreifen.

Diesem Warenabfluss suchten die Behörden hauptsächlich durch den Erlass von Ausfuhrverboten zu steuern. Am Tage der deutschen Kriegserklärung an Russland (31. Juli 1914) erliess der Bundesrat das erste Ausfuhrverbot, das unter anderem Pferde, Motorfahrzeuge, Benzin, Getreide, Mehl und Hafer zum Gegenstand hatte. Am 2. August wurde dieses Ausfuhrverbot auf sämtliche Lebens- und Futtermittel sowie auf Gross- und Kleinvieh ausgedehnt. Diese ausfuhrlenkenden Massnahmen wurden also vor der Erteilung der ausserordentlichen Vollmachten durch die Bundesversammlung (3. August 1914) ergriffen. Die ersten Notmassnahmen des Bundes bezogen sich demnach auf die Ausfuhrregelung.

Die zunehmenden Versorgungsschwierigkeiten führten dazu, dass immer mehr Waren von Ausfuhrverboten erfasst wurden. Am 30. August 1918 wurde schliesslich die Ausfuhr sämtlicher Waren verboten.

Es kann also eine auffallende Parallelität mit der direkten Preispolitik festgestellt werden. Die ausfuhrpolitischen Massnahmen wurden den jeweiligen Augenblicksbedürfnissen angepasst. Es fehlte jede Planung auf lange Sicht.

¹⁾ Vgl. P. H. Schmidt *Der Wirtschaftskrieg und die Neutralen*, Zürich 1918, S. 31.

Die Ausfuhrverbote bezweckten keineswegs eine völlige Unterbindung des schweizerischen Exportes, sondern sie dienten der staatlichen Ueberwachung und Kontrolle der Ausfuhr. Die überwiegende Zahl der Ausfuhrverbote waren nicht absolute, sondern sog. relative Ausfuhrverbote, d.h. solche, die eine Ausfuhrbewilligung zulassen. Von 1917 an wurden allerdings die Lebensmittel und die landwirtschaftlichen Hilfsstoffe in vermehrtem Masse unter ein absolutes Ausfuhrverbot gestellt.

Mit dieser mengenmässigen Ausfuhrregelung wurden hauptsächlich drei Ziele angestrebt:

1. Sicherung der Landesversorgung.

Mit der Ausfuhrbewilligung war dem Bund ein elastisches Mittel zur Regulierung der Ausfuhr in Berücksichtigung des jeweiligen Standes der Inlandversorgung in die Hand gegeben.

2. Schaffung von geeigneten Kompensationsobjekten.

Während des Krieges war der überwiegende Teil des Warenverkehrs sog. « Kompensationsverkehr ». Durch den Erlass eines Ausfuhrverbotes konnte die Freigabe des betroffenen Erzeugnisses von der Lieferung einer für die Schweiz unentbehrlichen Auslandware abhängig gemacht werden. Aus diesem Grunde wurden manchmal Ausfuhrverbote für Waren erlassen, die im Inland in genügender Menge vorhanden waren. Das Ausfuhrverbot war oft eine handelspolitische Waffe.

3. Einhaltung vertraglicher Verpflichtungen.

Die Erfüllung der gegenüber den Ententeländern und den Zentralmächten eingegangenen Verpflichtungen für den ausschliesslich internen Konsum bestimmter Waren verlangte ebenfalls eine straffe Ausfuhrregelung. Gerade diese strengen ausländischen Verwendungsvorschriften boten aber umgekehrt eine gewisse Gewähr dafür, dass die der Schweiz zugestandenen Kontingente auch tatsächlich dem inländischen Konsum zugeführt wurden. Widerhandlungen gegen die ausfuhrregelnden Bestimmungen führten manchmal zu temporären Retorsionsmassnahmen des Auslandes, welche regelmässig eine Erhöhung des betreffenden Teilpreinsniveaus und der Preise der substitutiven Güter auslösten.

Der Bund war bestrebt, die sich seit Kriegsausbruch dem Exportgeschäft widmenden Wirtschaftssubjekte auszuschalten. Grundsätzlich liess der Bund nur den sog. « legalen Handel » zu¹⁾. Damit wurden jene Firmen, die schon in der Vorkriegszeit exportiert und eine Verpflichtung für die Inlandsversorgung übernom-

¹⁾ « Unter legalem Handel verstand man Firmen, die sich schon vor dem Kriege regelmässig mit der Ausfuhr beschäftigt hatten ». J. Käppeli/M. Riesen, a.a.O., S. 33.

men hatten, privilegiert. Auf dem Exportmarkte war also das Angebot weitgehend geschlossen.

Wie bei der Einfuhr, so setzte auch im Export eine allgemeine Zentralisierungstendenz ein, allerdings mit dem wichtigen Unterschied, dass hier die Organisation der Privatwirtschaft überlassen wurde. Als bedeutendste Organisation dieser Art erwies sich die kurz nach Kriegsausbruch gegründete « Genossenschaft schweizerischer Käseexportfirmen » (kurz G.S.K. genannt). Während des ersten Kriegsjahres wurden allerdings auch solchen Käsehändlern und Käsern Ausfuhrbewilligungen erteilt, die nicht der G.S.K. angehörten. Die vom Bunde der G.S.K. vorgeschriebenen Einkaufspreise wurden jedoch von den freien Händlern regelmässig mit Rücksicht auf die hohe Preiswilligkeit der ausländischen Abnehmer überschritten. Zur Verhinderung eines weiteren exportbedingten Preisanstieges wurde daher den freien Firmen die Exportberechtigung ab 1. September 1915 entzogen. Ausfuhrbewilligungen für Käse wurden fortan nur noch der G.S.K. erteilt. Damit wurde ihr das Käseausfuhrmonopol verliehen¹⁾.

In einigen Fällen machte sich der Staat die hohe Preiszahlungsbereitschaft der ausländischen Abnehmer durch Erhebung von Exportabgaben zunutze. Träger solcher Exportzölle waren insbesondere unentbehrliche Nahrungsmittel. Es kann also in diesem Zusammenhange eine gewisse Uebereinstimmung mit der merkantilistischen Ausfuhrpolitik festgestellt werden.

In dem Vorgehen der ausfuhrlenkenden Stellen in den Jahren 1914/18 und 1939/45 spiegelt sich die ganze Kriegswirtschaftspolitik ziemlich wirklichkeitsgetreu wider. Es wurde weiter oben hervorgehoben, dass unsere Behörden den Kreis der von Ausfuhrverboten betroffenen Waren nur zögernd und schrittweise erweitert haben. Eine allgemeine Ausfuhrsperrre wurde erst kurz vor Kriegsende erlassen. Der grundlegende Unterschied der im Jahre 1939 eingeleiteten kriegswirtschaftlichen Exportpolitik besteht nun darin, dass durch Beschluss vom 2. September 1939 über die Beschränkung der Ausfuhr²⁾ grundsätzlich der Export aller Waren unter Bewilligungszwang gestellt wurde. Damit unterstand die gesamte schweizerische Ausfuhr seit Kriegsausbruch einer autonomen Ueberwachung. Die Exportlenkung des ersten Weltkrieges ist somit durch ihren therapeutischen Charakter, diejenige der Jahre 1939 - 1945 dagegen durch ihr prophylaktisches Gepräge gekennzeichnet, und darin liegt auch eines der hervorstechendsten Merkmale der gesamten Kriegswirtschaftspolitik der beiden Weltkriege.

¹⁾ M. Lustenberger Die Organisation des schweiz. Käsehandels seit 1914. Die Genossenschaft schweiz. Käseexportfirmen (G.S.K.) und die Schweiz. Käseunion (S.K.), Weinfelden 1926.

²⁾ AS 55/825.

Wie im ersten Weltkrieg lag die Exportüberwachung und -lenkung den staatlichen Kriegswirtschaftsbehörden ob. Uebereinstimmend mit dem ersten Weltkrieg ergibt sich ferner, dass bestimmten Wirtschaftsorganisationen die ausschliessliche Ausfuhrberechtigung erteilt wurde. Mit einem solchen Exportmonopol wurde das Schweizerische Holzsyndikat ausgestattet¹⁾. Mit der Errichtung dieses Ausfuhrmonopols wollte man die in den Jahren 1914/18 auf dem schweizerischen Nutzholzmarkte durch den blühenden Export von Schnittholz und Bauschreinerwaren bewirkten Störungen vermeiden. Bei der Exportzentralisierung waren neben versorgungspolitischen namentlich auch preispolitische Erwägungen massgebend²⁾.

2. Vertraglich vereinbarte Handelsregulierung

Wie bereits erwähnt, machten die beiden Kriegsparteien ihre Warenlieferungen grundsätzlich von der Erfüllung der Verwendungsgarantie — Verpflichtung ausschliesslicher Verwendung der Waren für den schweizerischen Bedarf — abhängig. Der Staat hatte somit darüber zu wachen, dass es zu keiner verbotenen Wiederausfuhr komme.

Im Hinblick auf den Veredelungscharakter zahlreicher bedeutender Exportindustrien und auf den Zwang zum Warenaustausch mit beiden Kriegsparteien, konnte die Schweiz einige Ausnahmen von dieser Regel erlangen. Jene Güter aber, deren Wiederausfuhr nach der Seite des Kriegsgegners in verarbeitetem Zustande gestattet war, unterlagen einer scharfen Ueberwachung und zum Teil der Ausfuhrkontingentierung. Die Entente erlaubte z.B. die beschränkte Ausfuhr von Schokolade, Stickereien und kondensierter Milch. Diese Ausfuhrerlaubnis galt stets auf Abruf. Mit der Verschärfung des Wirtschaftskrieges wurden immer mehr Artikel dieser Art gestrichen oder ihre Ausfuhrmenge erheblich eingeschränkt.

Die im Laufe des ersten Weltkrieges auf der Ausfuhrseite eingetretenen Strukturveränderungen lassen sich wie folgt kurz zusammenfassen:

1. Im Gegensatz zur Einfuhr ergibt sich zwischen der Gesamtausfuhrmenge und dem Gesamtausfuhrwert eine positive Korrelation. Der Ausfuhrwert stand im Jahre 1918 48 % über dem Vorkriegsniveau. Die schweizerische Ausfuhr hat positiv elas-

¹⁾ Vfg. EVD Nr. 4 vom 22. Dezember 1939, AS 55/1536.

²⁾ Vgl. z.B. NZZ Nr. 1682 vom 5. Oktober 1944.

tisch reagiert, d. h., die relative Preissenkung gegenüber dem Auslande führte zu einer Steigerung der Exportwertsumme. Der erste Weltkrieg führte zu einem Anschwellen des Exportes sog. Kriegskonjunkturartikel (Schnittholz, Holzbaracken, Kalziumkarbid, Aluminium, Munition, Zement usw.). Es kann ganz allgemein festgestellt werden, dass das internationale Preisgefälle dazu führte, dass nationale Güter zu internationalen Gütern wurden. Dabei handelte es sich teilweise um ausgesprochen sperrige Güter, die in «normalen» Zeiten nicht mit Vorteil über weite Strecken gehandelt werden können. Dass diese charakteristischen Binnenhandels Güter sich vorübergehend in Ausenhandels Güter verwandelten, lässt erkennen, dass damals ganz beträchtliche zwischenstaatliche Preisdifferenzen bestanden. Andere Güter konnten sich nur deshalb in internationale Güter verwandeln, weil der Krieg zu einer Verdrängung der ausländischen Konkurrenz auf manchen Auslandsmärkten führte. Die Schweiz übernahm vielfach die Rolle eines Ersatzlieferanten. Der kriegsbedingte Exportboom war direkt und indirekt an der Steigerung des Inlandpreisniveaus beteiligt. Indirekt in der Weise, dass die lukrativen Ausfuhrgeschäfte zu einer Einkommensgeldblähe und damit zu einer empfindlichen Verschärfung der Marktspannungen und damit des Preisauftriebes führten. In diesem Zusammenhang kann noch kurz vermerkt werden, dass auch der von der Preispolitik des zweiten Weltkrieges anerkannte Grundsatz der freien Exportpreisstellung in dieser Richtung, wenn auch weniger ausgeprägt als im ersten Weltkrieg, wirkte. Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass die im Jahre 1943 vorgenommene Koordination der Lohn- und Preispolitik — die Einkommenserhöhungen der unselbständig Erwerbenden waren fortan nur noch im Umfange der Lohnanpassungssätze der Lohnbegutachtungskommission auf den Produktpreis überwälzbar — keineswegs eine Beseitigung der geldseitigen Teuerungskomponenten verbürgte. Auf dem Umwege über die unkontrollierten Exportpreise wurde der Nachfragedruck auf den inländischen Verbrauchsgütermärkten verschärft. Ferner ist zu bedenken, dass hohe Exportpreisforderungen die Abnehmerstaaten veranlassen können, ihre Ausfuhrpreise ebenfalls heraufzusetzen, um die bisherige reale Austauschrelation aufrechtzuerhalten. Diese durch die Exportpreisstellung hervorgerufenen «Vergeltungspreise» hat aber der inländische Konsument zu bezahlen.

2. Während sich die Schweiz zur Deckung ihres Einfuhrbedarfs im Verlaufe des Krieges an immer entferntere Länder wenden musste, trat bei der Ausfuhr eine entgegengesetzte Entwicklung ein: Die Schweizer Exportwaren wurden vorwiegend in den Nachbarstaaten abgesetzt. Im Jahre 1913 betrug der Anteil der

vier Nachbarstaaten am schweiz. Gesamtausfuhrwert rund 45 %; in den Jahren 1915 - 1918 schwankte dieser Anteil zwischen 55 und 60 %. Diese verstärkte Konzentration der ausländischen Nachfrage führte, wie noch zu zeigen sein wird, auf manchen Gebieten zu einer Schwächung der Angebotsstellung der Schweiz. Dieser Marktformwechsel trat namentlich beim Export von Luxusgütern in Erscheinung, wo das Fehlen räumlicher Ausweichmöglichkeiten teilweise zu einer ausgesprochen schwachen Angebotsposition führte.

III. Verkoppelte Ein- und Ausfuhrregelung

Der zwischenstaatliche Wirtschaftsverkehr wurde während des ersten Weltkrieges durch das Vorherrschen der Kontingentskompensation gekennzeichnet. In den Kompensationsabkommen wurden die sog. Kompensationswaren nach Art und Menge festgelegt. Die in den Kompensationsverträgen angeführten Güterarten und -mengen stellten in der Regel nur staatlich zugelassene Austauschmöglichkeiten dar; die vertragschliessenden Staaten versprachen nur, Ausfuhrbewilligungen für die im Abkommen genannten Warenarten und -mengen zu erteilen. Eine Lieferungsverpflichtung wurde nicht übernommen. Meist konnten die zugestandenen Kontingente nicht ausgenutzt werden.

Diese kriegsbedingte Verkoppelung der Einfuhr mit der Ausfuhr unterscheidet sich sehr wesentlich vom Kompensationsverkehr der Zwischenkriegszeit: Während des ersten Weltkrieges wurde die Ausfuhr in den Dienst der Einfuhr und nicht, wie etwa in den dreissiger Jahren, die Einfuhr in den Dienst der Ausfuhr gestellt.

Das erste Kompensationsabkommen wurde am 8. Mai 1915 mit Italien abgeschlossen¹⁾. Dieser Handelsvertrag blieb mit einigen Aenderungen fast bis Kriegsende in Kraft. Italien versprach Exportbewilligungen namentlich für Nahrungsmittel zu erteilen, wogegen die Schweiz insbesondere Holz und Zuchtvieh zu liefern hatte²⁾. Ueber die Bezugspreise wurde keine Vereinbarung getroffen, was sich in der Folge als nachteilig erwies.

Mit den übrigen Alliierten nahm der zwischenstaatliche Warenaustausch keinen streng kompensatorischen Charakter an. Der Kontingenttausch stand hier nicht im Vordergrund.

¹⁾ Vgl. F. Bek Die Handelsbeziehungen zwischen Italien und der Schweiz, mit besonderer Berücksichtigung der Kriegsjahre, Diss. Bern 1921.

²⁾ Der Zuchtviehexport wurde in der Weise mit dem Schlachtviehimport verkoppelt, dass die Schweiz «Zuchtvieh im Gewichte der 400 Stück Schlachtvieh» (pro Monat) zu liefern versprach.

Während des ganzen Krieges herrschte mit Deutschland der weitaus regste Kompensationsverkehr. Die Durchführung des Kontingenttausches mit Deutschland bereitete der Schweiz besondere Schwierigkeiten, da die gegenüber den Entente-Staaten eingegangenen Verpflichtungen die Exportkapazität der Schweiz stark beschränkten. Praktisch kamen als Austauschgüter überhaupt nur noch rein schweizerische Produkte in Betracht. Als schweizerische Kompensationswaren wurden in erster Linie Agrarprodukte (Zucht- und Nutzvieh, Käse, Obst, Gemüse- und Fruchtkonserven, Kondensmilch usw.) herangezogen. Daneben kamen auch einige industrielle Produkte in Frage. Als Gegenleistung erhielt die Schweiz hauptsächlich die zur Aufrechterhaltung der nationalen Produktion notwendigen Roh- und Hilfsstoffe, insbesondere Kohle, Eisen, Dünge- und Futtermittel. Von 1916 an konnte sich Deutschland einen bedeutenden Teil unseres Kompensationswarenexportes sichern¹⁾.

Da die deutschen Exportpreise seit Kriegsbeginn immer wieder Anlass zu Streitigkeiten gaben und Deutschland seine Ausfuhrpreispolitik den Erfordernissen seiner Valutapolitik anzupassen wünschte, musste die Preisfrage ebenfalls handelsvertraglich geregelt werden. Damit kam es zu einer sog. Kompensations-Preispolitik. Gegenüber Deutschland war die schweizerische preisstrategische Position ausgesprochen schwach, so dass in diesem Punkte die Nachgiebigkeit beinahe zum Prinzip erhoben werden musste. Die schwache Angebotsstellung der Schweiz hing einmal damit zusammen, dass sie unbedingt auf die Einfuhr deutscher Waren angewiesen war, während Deutschland ohne schwere Folgen auf grosse Teile des schweizerischen Imports verzichten konnte. War Deutschland schon in Friedenszeiten für Kohle und Eisen Angebots-Oligopolist oder sogar Teil-Monopolist, so erlangte es im Laufe des Krieges für diese Produkte ein vollständiges Angebotsmonopol. Diese Monopolposition Deutschlands beruhte auf der mangelnden Lieferfähigkeit der anderen Produktionsländer und auf dem durch die Kriegshandlungen gewaltig erweiterten Entfernungsschutz. Die zunehmende Festigung der deutschen Angebotsstellung kommt in der Vermehrung der Angebotspreiserhöhungen zum Ausdruck. Die deutsche Monopolpreispolitik wurde erst zu Beginn des Jahres 1917 fertig ausgebaut, also in jenem Zeitpunkte, wo viele ausländische Konkurrenzgüter vom schweizerischen Markte endgültig verschwanden. Diese Tatsache drückte sich in einem erneuten Rückgang der Elastizität der Nachfrage nach deutschen Roh- und Hilfsstoffen aus. Die Macht des Monopolisten ist aber um

¹⁾ Vgl. A. Geiser Die Kompensation als Mittel der Aussenhandelspolitik unter besonderer Berücksichtigung der Schweiz, Diss. Zürich 1939.

so grösser, je unelastischer die Nachfrage nach seinen Produkten ist, je steiler also die Nachfragekurve verläuft.

Der im deutsch-schweizerischen Wirtschaftsabkommen vom 20. August 1917 vereinbarte Kohlenpreis stand 50 % über der bisherigen Grundlage. Den immer noch relativ günstigen Kohlenpreis konnte die Schweiz nur mit Hilfe der Kreditgewährung an Deutschland erreichen¹⁾. Für die hauptsächlichsten Eisensorten trat ebenfalls eine Preissteigerung von durchschnittlich 50 % ein. Die Eisenpreise waren Höchstpreise. Bei einer Ueberschreitung dieser Preise hatte die deutsche Regierung dem Lieferwerk die Ausfuhrbewilligung zu entziehen. Immerhin hat Deutschland einen wichtigen Vorbehalt gemacht, aus dem wiederum hervorgeht, dass die deutsche Ausfuhrpreispolitik unter anderem valutapolitische Ziele verfolgte. Deutschland blieb nämlich das Recht vorbehalten, die Eisenhöchstpreise auch als Mindestpreise zu normieren, um eine allfällige Preiskonkurrenz der deutschen Anbieter bekämpfen zu können.

Im Mittelpunkt des vierten deutsch-schweizerischen Wirtschaftsabkommens vom 22. Mai 1918 standen wiederum die deutschen Preisforderungen. Deutschland verzichtete diesmal auf eine schweizerische Kreditgewährung. Die zur Valutastützung notwendigen Mittel verschaffte sich Deutschland durch eine Verdoppelung des Kohlenpreises.

Der deutschen Monopolpreispolitik kann ein gewisser Erfolg nicht abgesprochen werden. So entwickelten sich die Handelsbilanz der Schweiz gegenüber Deutschland (— = Einfuhrüberschuss, + = Ausfuhrüberschuss) und der Kurs der deutschen Valuta wie folgt.

	Ein- bzw. Ausfuhrüberschuss Mill. Fr.	Kursentwicklung Parität = 123,45
1914	— 207	120,34
1915	+ 39	109,27
1916	+ 236	92,67
1917	+ 216	72,08
1918	— 174	74,07

Diese Wirkung ist darauf zurückzuführen, dass die deutschen Monopolgüter einen negativ-elastischen Wertabsatz aufwiesen, d.h., die Preisherabsetzungen führten infolge des sehr unelastischen Mengenabsatzes zu einer Exportwertvergrösserung und damit zu einer Aktivierung der deutschen Warenbilanz mit der Schweiz. Zweitens wurde die marktstrategische Position Deutschlands

¹⁾ Der durch die Krediterteilung erreichte Minderpreis betrug ca. 50 Fr. pro Tonne. Dies machte auf den während der neunmonatigen Vertragsdauer eingeführten Kohlenmengen eine Ersparnis von rund 84 Mill. Fr. aus.

dadurch verstärkt, dass die Schweiz auch bei den stärksten Preiserhöhungen die Monopolproduktion nicht selbst aufnehmen konnte (z.B. Kohle oder Eisen). Auch die Ersatzgüterproduktion (z.B. Holz) konnte die deutschen Monopolgüter nicht ernsthaft gefährden¹⁾.

Ein weiteres Merkmal der mit den Kriegführenden abgeschlossenen Handelsverträge war die zunehmende Beanspruchung des schweizerischen Kapitalmarktes. Die wachsende Krediterteilung war einmal die Folge des Mangels an geeigneten rein schweizerischen Kompensationswaren. Andererseits sträubte sich das kriegführende Ausland immer mehr gegen die Einfuhr schweizerischer «Luxusgüter». Die teilweise sehr rege Luxusgüternachfrage (Nutzniesser des inflatorischen Preisauftriebes und Motiv der Steuerflucht) wurde durch Einfuhrverbote und andere Einfuhrerschwerungen (z.B. massive Zollerhöhungen) unterbunden. Die entbehrlichen Güter wurden zeitweise sogar von Durchfuhrverboten getroffen. Diese Situation führte dazu, dass die Schweiz oft erhebliche Leistungen vollbringen musste, damit ihre Exportindustrie überhaupt ausführen durfte (Exportkredite).

Mit der Kreditaufnahme in der Schweiz verfolgten die Kriegführenden wiederum valutapolitische Ziele²⁾. Man sprach daher oft von sog. Valutakrediten.

Als Frankreich erfuhr, dass schweizerische Banken an private deutsche Firmen Kredite gewährt hatten, wurde im Juli 1916 die Einräumung eines 50-Millionen-Kredits verlangt. Dieser Betrag entsprach ungefähr dem damaligen Passivsaldo der französischen Handelsbilanz mit der Schweiz. Dieser Forderung konnte Frankreich Nachachtung verschaffen, indem es sich bereit erklärte, diese Schuld in silbernen Fünffrankenstücken der Lateinischen Münzunion zu begleichen. Um dieser Silbergeldinflation zu entgehen, entschied sich der Bundesrat für die Krediterteilung. Der Kapitalexport wurde also dem Münzimport vorgezogen. «Das war der erste fatale Schritt»³⁾.

Als die Versorgungsschwierigkeiten immer mehr zunahmen, wurde die schweizerische Krediterteilung in wachsendem Masse mit dem Warenbezug aus dem Ausland verkoppelt. Charakteristisch war z.B. die Verkoppelung der Kreditgewährung mit den deutschen Kohlenlieferungen. Der von der Schweiz zu gewährende Kredit richtete sich nach der effektiv von Deutschland gelieferten Kohlenmenge. Die von der Schweiz an einige Entente-Staaten gewährten

¹⁾ Vgl. Ch. Blankart Die Devisenpolitik während des Weltkrieges (August 1914-November 1918), Diss. Lausanne 1919.

²⁾ Vgl. Ch. Blankart, a.a.O.

³⁾ J. Steiger Wirtschaftliche Tagesfragen, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 19. Jg., 1918, S. 133 ff.

Kredite wurden nicht nur mit der Lieferung eigener Erzeugnisse, sondern auch mit dem blossen Transit verkoppelt. Es entstanden damit die sog. Transitlekredite. So richtete sich die Höhe der Kredite an England nach den in europäischen Häfen für die Schweiz eingetroffenen Warenmengen.

Zwischen 1914 und 1919 wurden den Entente-Staaten auf Grund von Wirtschafts- und Finanzabkommen über 400 Mill. Fr. zur Verfügung gestellt ¹⁾. Die an Deutschland gewährten offiziellen Valutakredite erreichten die Höhe von 250 Mill. Fr. ²⁾ Die den Kriegführenden gewährten privaten Kredite lassen sich nicht erfassen; ihre Summe dürfte kaum hinter derjenigen der offiziellen Wirtschaftskredite zurückstehen ³⁾.

Wie bereits erwähnt, wurden im Rahmen der Kompensationsabkommen vornehmlich Nahrungsmittel gegen Rohstoffe ausgetauscht. Das bedeutete, dass zwecks Aufrechterhaltung der Rohstoffversorgung und relativer Tiefhaltung der Rohstoffpreise eine Verkleinerung der verfügbaren Menge an einheimischen Nahrungsmitteln und die damit verbundene Preissteigerung in Kauf genommen werden musste. Die Lebenshaltungskosten wurden also von diesem exportbedingten Preisanstieg unmittelbar betroffen. Das war auch der Grund dafür, warum der Kompensationsverkehr in der Öffentlichkeit nicht immer auf das « notwendige » Verständnis stiess ⁴⁾. Da die Schweiz in der Nahrungsmittelproduktion viel selbständiger ist als in der Rohstoffherzeugung, kann gefolgert werden, dass die Rohstoffpreise durch die Rohstoffimporte in stärkerem Masse gebremst worden sind als die Preishausse der Nahrungsmittel durch den Export gefördert worden ist.

Auf die preistreibende Wirkung des Kapitalexportes wurde bereits im ersten Teil hingewiesen ⁵⁾.

Es bleibt noch kurz darauf hinzuweisen, dass die schweizerische Handelsbilanz während des ersten Weltkrieges positiv elastisch reagierte. Die Normalstruktur der schweizerischen Handelsbilanz wurde stark verändert. Der traditionelle, rund 500 Mill. Fr. betragende Einfuhrüberschuss schmolz rasch zusammen. Im Jahre 1915 hielten sich Export und Import beinahe die Waage. Und im Jahre 1916 wurde die schweizerische Handelsbilanz seit Bestehen der han-

¹⁾ R. von Moos Unsere Valuta- und Exportkredite, Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft 55. Jg., 1919, S. 177 ff.

²⁾ R. Pfenninger, a.a.O., S. 134.

³⁾ R. von Moos, a.a.O., S. 180.

⁴⁾ Vgl. 3. Neutralitätsbericht vom 15. Mai 1916, B. Bl. 1916/II/561. W. Stucki 25 Jahre schweizerische Aussenhandelspolitik, Festgabe für Ed. Schulthess, Zürich 1938, S. 127.

⁵⁾ Vgl. S. 45.

delsstatistischen Erhebungen erstmals aktiv. Die gleiche Situation trat auch im Jahre 1945 ein.

Im Gegensatz zu 1914 löste der zweite Weltkrieg keine grundlegende handelspolitische Neuerung aus. Die Kompensation hatte sich bereits in den dreissiger Jahren stark ausgebreitet, allerdings mit dem Unterschied, dass sie damals der Exportförderung diente. Die Verhandlungsposition war eher schwächer als im ersten Weltkrieg, weil mit dem Kriegseintritt Italiens (10. Juni 1940) und der Besetzung Frankreichs eine vollständige Umklammerung der Schweiz durch eine Kriegspartei eintrat. Wie der erste Weltkrieg kannten auch die Jahre 1939-1945 den «internationalen Preiswucher». Schliesslich bleibt noch darauf hinzuweisen, dass auch im zweiten Weltkrieg die Kreditgewährung (Clearingvorschüsse) eine wichtige Waffe bei Handelsvertragsverhandlungen war, mittels derer die Schweiz nicht unbedeutende Zugeständnisse erringen konnte. Es lassen sich dabei auffallende Parallelen mit dem ersten Weltkrieg ziehen. So wurde die Krediterteilung mit den deutschen Kohlenlieferungen verkoppelt. Durch diese Vorschussleistung konnte Deutschland davon abgehalten werden, unter Ausnutzung seiner Monopolstellung den Kohlenpreis zu verdoppeln, um sich auf diese Weise zusätzliche Clearingmittel zu verschaffen¹⁾.

¹⁾ Im Gegensatz zum ersten Weltkrieg wurde unsere Aussenhandelspolitik in den Jahren 1939/45 unter Ausschluss der Öffentlichkeit geführt; dementsprechend steht bis heute wenig Material zur Verfügung. Vgl. etwa: Bericht über Handel und Industrie der Schweiz im Jahr 1944; H. Hauswirth Handelspolitische Probleme der Schweiz, Schweizer Handels-Börse Nr. 16/17 vom 26. April 1946 und Nr. 18 vom 3. Mai 1946; E. Speiser Die schweizerisch-deutschen Handelsbeziehungen während des Krieges, Schweizer Monatshefte 25. Jg., 1946, S. 738 ff.; H. Schaffner Gedanken zur Aussenhandelspolitik der Schweiz im zweiten Weltkrieg, Festgabe K. Ilg, Bern 1947, S. 109 ff.

2. KAPITEL

Die Beeinflussung des Binnenmarktes

A. Produktionspolitik

In Friedenszeiten ist die Wirtschaftslage vielfach dadurch gekennzeichnet, dass die Produktion dem Verbrauch vorauseilt. Die staatliche Wirtschaftspolitik muss in solchen Fällen versuchen, eine Uebereinstimmung zwischen der Produktions- und der Verbrauchsstruktur in der Weise herbeizuführen, dass einerseits die Ueberproduktion bekämpft und andererseits die Verbrauchsneigung erhöht wird. In Kriegszeiten tritt eine umgekehrte Situation ein. Die Diskrepanz zwischen verfügbarer Warenmenge und Bedarf wird negativ. Die Unausgeglichenheit der Märkte kann, von der Einfuhrförderung abgesehen, durch Vermehrung der Inlandproduktion und durch Ergreifung verbrauchsdrosselnder Massnahmen behoben werden.

Das Ziel der staatlichen Wirtschaftslenkung kann aber nicht in einer allgemeinen Förderung der Produktion bestehen. Von volkswirtschaftlicher Bedeutung ist nämlich nicht nur die absolute Höhe, sondern auch die Zusammensetzung des Sozialproduktes. Die kriegswirtschaftlichen Behörden werden also darnach trachten müssen, ein System von Prioritäten durchzusetzen. Die Regulierungsinstanzen werden die Erzeugung einiger versorgungswichtiger Güter als vordringlich erklären und nur hier mit expansiven Massnahmen eingreifen.

Volkswirtschaftliche und privatwirtschaftliche Interessen fallen vielfach nicht zusammen. Die Orientierung am Rentabilitätsgesichtspunkt kann — namentlich bei mangelhafter Preispolitik — zu einer übermässigen Ausdehnung volkswirtschaftlich minder wichtiger Produktionszweige und damit zu einer Gefährdung der erwähnten produktionspolitischen Ziele führen. Einer unerwünschten Ausdehnung derartiger Produktionen wird der Staat durch Ergreifung restriktiver Massnahmen entgegenzuwirken suchen. In diesem Falle bestehen also nebeneinander beschränkende und expansive Erzeugungsregulierungen.

I. Expansive Produktionsregulierung

1. Stoffgewinnende Tätigkeit

Von allen Produktionszweigen wurde die Urproduktion am stärksten von der staatlichen Erzeugungslenkung erfasst. Aus den natürlichen Produktionsbedingungen der Schweiz ergibt sich, dass die staatliche Produktionsregelung hauptsächlich die anbauende Tätigkeit zum Gegenstande hatte. Die Förderung der abbauenden Tätigkeit (Bergbau) konnte keine stark ins Gewicht fallende Resultate zeitigen, weil in der Schweiz fast jegliche Produktionsgrundlage fehlt.

a) Beeinflussung der anbauenden Tätigkeit

aa) Periode der Produktionsförderung (bis Ende 1916)

Vor 1914 stand die schweizerische Landwirtschaft im Zeichen wachsender Einseitigkeit der Betriebsrichtung. Im Durchschnitt der Jahre 1908/12 wurden 53,1 % des Gesamtkalorienverbrauches im Inland erzeugt¹⁾. Produktion und Bedarf gingen jedoch in einzelnen Positionen noch viel stärker auseinander. Einem Produktionsüberschuss an tierischen Erzeugnissen standen grosse Fehlbeträge in der Pflanzenproduktion gegenüber. Die Abhängigkeit vom Auslande war also eine doppelte: Einerseits Export von Vieh und Viehprodukten und andererseits Import der wichtigsten vegetabilischen Nahrungsmittel. Daneben mussten auch bedeutende Mengen verbrauchlicher Produktionsmittel (Kraftfuttermittel und Düngemittel) eingeführt werden.

Die unmittelbare Folge der bei Kriegsausbruch eingetretenen Unterbrechung des internationalen Warenaustausches war auf der einen Seite ein Ueberfluss an animalischen Nahrungsmitteln und andererseits ein Mangel an pflanzlichen Erzeugnissen.

Der staatlichen Binnenmarktregulierung stellten sich in der ersten Kriegszeit folgende Aufgaben:

1. Marktentlastungsaktionen auf dem Gebiete der animalischen Produktion zwecks Verhütung einer allgemeinen Verschleuderung der Warenvorräte.
2. Expansive Massnahmen auf dem Gebiete der vegetabilischen Produktion zwecks Erhöhung des Selbstversorgungsgrades mit Ackerbauerzeugnissen. Diese staatliche Förderungspolitik wur-

¹⁾ Zeitgemässe Produktionsorientierung der schweizerischen Landwirtschaft. Mitteilungen des Schweizerischen Bauernsekretariates Nr. 120, Brugg 1938, S. 15.

de auch später, als sich die Einfuhr wieder verhältnismässig günstig gestaltete, beibehalten und sogar weiter ausgebaut.

Zur Vermeidung eines allgemeinen Käsepreis- und damit Milchpreisrückganges wurde die bereits erwähnte Organisation der Käsehandelsfirmen geschaffen. Die bei Kriegsausbruch eingetretene Exportstockung hatte nämlich zu einer scharfen Konkurrenz der Produzenten auf dem Binnenmarkte geführt. « In seiner Verzweiflung fing der Milchkäufer (oder die Käsereigesellschaft) an, auf eigene Faust den Käse an die Armee und an andere Abnehmer zu Schleuderpreisen zu offerieren, mit dem Ziel, möglichst bald bares Geld hereinzubekommen »¹⁾. Durch Vertrag vom 23. August 1914 mit dem Zentralverband schweizerischer Milchproduzenten verpflichtete sich die G.S.K. zur Uebernahme der Sommerkäse zu festgesetzten Preisen. Ursprünglich diente die G.S.K. der Preisstützung. Sehr bald fand aber ein Funktionswandel statt: Die G.S.K. diente fortan der Tiefhaltung des inländischen Käsepreises. Ausser dem Exportmonopol wurde der G.S.K. im Jahre 1916 noch das Einkaufsmonopol für Hartkäse verliehen. Damit erlangte die G.S.K. eine doppelte Monopolstellung, was ihr unter anderem erlaubte, eine differenzierende Preispolitik zu treiben. Die inländischen Käseverkaufspreise standen unter den Einstandspreisen, und die Deckung des dadurch entstehenden Verlustes erfolgte bis 1917 durch Heranziehung der Gewinne aus dem Exportgeschäft. Der Weichkäsehandel kam erst im Jahre 1918 unter die Kontrolle der G.S.K.

Um den Schlachtviehabsatz in geordnete Bahnen zu lenken, wurde eine Organisation für die Schlachtviehbelieferung der Armee geschaffen. Die für die Armee festgesetzten Preise bildeten allmählich auch eine Grundlage für den Handel zwischen Metzger und Bauer. Diese Organisation ermöglichte auch eine regionale Verteilung der Viehbezüge und damit die Verhütung einer Uebernutzung der Viehbestände der von den Truppen besetzten Gebiete. « Durch den Vertrag hat die Verschleuderung des Viehbestandes mit einem Schlage aufgehört. Die Preise insbesondere des Rindviehs hielten sich auf einem normalen Stande »²⁾. Preispolitisch nachteilig wirkte sich allerdings die Tatsache aus, dass auf den Schlachtviehmärkten eine Konkurrenz zwischen dieser Organisation und dem Privathandel bestand.

Einen preisstützenden Zweck verfolgte auch ein im August 1914 erlassener Bundesratsbeschluss, der das Schlachten von Kälbern unter sechs Wochen untersagte. Diese Massnahme bedeutete

¹⁾ M. Lustenberger, a.a.O., S. 6.

²⁾ Jahresbericht des leitenden Ausschusses des schweizerischen Bauernverbandes und des schweizerischen Bauernsekretariates 1914, S. 23.

nichts anderes als eine Ausnutzung der alternativen Verwendungsmöglichkeit eines landwirtschaftlichen Produktes (Milch) zum Zwecke der Preishaltung. Diese Angebotsintervention bewirkte nämlich eine Rückversetzung des nichtspezifischen Gutes « Milch » und damit eine Verlängerung der Ausreifungszeit.

Es kann also gesagt werden, dass es nach Kriegsausbruch nicht nur zu Angstkäufen, sondern auch zu Angstverkäufen kam; dass nicht nur Wucherpreise bezahlt, sondern auch Schleuderpreise erzielt wurden.

Im Jahre 1939 mussten ebenfalls Entlastungsmassnahmen ergriffen werden (so z. B. auf dem Schlachtviehmarkte).

Im weiteren Verlauf des Krieges wurde die staatliche Förderungspolitik in zunehmendem Masse in den Dienst der Ausdehnung der Ackerfläche gestellt. Zu diesem Zwecke wurden zahlreiche Massnahmen ergriffen. Als Beispiele seien erwähnt: Belehrende Vorträge und Kurse, Kredite für Bodenverbesserungen, Saatgutvermittlung, Förderung der Einfuhr und der Inlanderzeugung landwirtschaftlicher Hilfsstoffe, Vermittlung von landwirtschaftlichen Arbeitskräften usw. Es handelte sich dabei also gewissermassen um eine Ausdehnung der Friedens-Agrarpolitik auf den Krieg.

Die Vermehrung der ackerbaulichen Produktion wurde nicht zuletzt durch absichtliche Aufrechterhaltung der Preisfreiheit angestrebt. So wurde z. B. das inländische Saatgut keinen Höchstpreisen unterstellt. Den ackerbautreibenden Betrieben wurden auch noch andere Vergünstigungen gewährt. So wurde den Saatgutproduzenten Futtermittel zu stark ermässigten Preisen zur Verfügung gestellt.

Diese Förderungsmassnahmen hatten keinen grossen Erfolg. Das hängt einmal damit zusammen, dass das Preisproblem vernachlässigt wurde. Es ist zwar durchaus nicht so, dass die Ackerprodukte im Vergleich zu den Erzeugnissen der Viehwirtschaft benachteiligt waren. Im Gegenteil. Aus den Ausführungen des dritten Teiles geht hervor, dass die Ackerfrüchte zeitweise im Genusse eines ganz beträchtlichen Preisvorsprunges waren. Gerade in dieser ersten produktionspolitischen Periode zeigte es sich aber, dass die Gewährung bzw. Zulassung von « Anreizpreisen » allein nicht genügt. Produktionshemmend wirkten sich, wie bereits an einer anderen Stelle festgestellt wurde, die negativen Preiserwartungen der Agrarproduzenten aus. Es herrschte lange die Ansicht vor, der Krieg werde nur von kurzer Dauer sein und infolgedessen sei mit einer baldigen Rückbildung der Preise für Ackerbauerzeugnisse zu rechnen. Ferner ist zu bedenken, dass die Preisreaktion der Agrarproduzenten besonders vorsichtig sein wird, wenn neues Kapital beschafft werden muss und das preisbegünstigte Produkt eine lange Produktionsperiode aufweist. Und schliesslich spielte

auch der mit der Betriebsumstellung verbundene Uebergang von einem kontinuierlich zu einem diskontinuierlich fliessenden Einkommen eine wichtige Rolle. Der Landwirt ist vielfach geneigt, den regelmässig fliessenden Geldertrag zu bevorzugen. Vielfach waren auch die unerlässlichen Voraussetzungen für eine Steigerung der pflanzlichen Nahrungsmittelproduktion gar nicht gegeben. Die Produktionselastizität war infolge des Mangels an persönlichen und sachlichen Produktionsmitteln gering. Hinzu kommt, dass auch die Viehwirtschaft günstige Rentabilitätsverhältnisse aufwies. So kam es, dass die Steigerung der Preise der Ackerbauerzeugnisse zu einer Stärkung der Agrareinkommen, nicht aber zu einer ins Gewicht fallenden Flächenausweitung führte.

Die Erwartungen der Behörden, die Nahrungsmittelverknappung werde von selbst eine Mehrproduktion auslösen, wurden also nicht erfüllt. Es wurde allmählich eingesehen, dass ohne direkte Erzeugungsregulierung kein befriedigendes Resultat zu erzielen war.

bb) Periode des Produktionszwanges (ab 1917)

Die im Handelsverkehr mit den meisten europäischen Staaten entstehende Einfuhrücke hatte die Schweiz während zweieinhalb Jahren grösstenteils durch vermehrte Bezüge aus den Vereinigten Staaten wieder schliessen können. Die Intensivierung des deutschen U-Bootkrieges und der Kriegseintritt der USA bewirkten eine empfindliche Verschlechterung der schweizerischen Versorgungslage. Die bis jetzt im Vordergrund stehende staatliche Einfuhrförderung konnte als Mittel zur Sicherung der Lebensmittelversorgung nicht mehr genügen. Eine letzte Ausweichmöglichkeit bot die Vermehrung der inländischen Nahrungsmittelproduktion. Die Notwendigkeit der Ausdehnung der Ackerfläche führte dazu, dass die bisherige « Politik der kleinen Mittel » durch eine « Politik der grossen Mittel » ersetzt werden musste. Diese zweite produktionspolitische Periode ist durch die Einführung von Zwangsmassnahmen gekennzeichnet. Mit der Dekretierung eines Produktionszwanges ging die Schweiz weiter als mancher kriegführende Staat.

Die erste Massnahme dieser Art bildete der Bundesratsbeschluss vom 16. Februar 1917¹⁾ betreffend die Hebung der landwirtschaftlichen Produktion, der dem Volkswirtschaftsdepartement und den Kantonsregierungen zahlreiche Befugnisse übertrug (Möglichkeit der Zwangspacht, Requisitionsrecht usw.). Der erhebliche Rückgang der Getreidezufuhren aus den Vereinigten Staaten führte sodann zu Massnahmen auf dem Gebiete der einheimischen Getreideproduktion. Durch Beschluss vom 3. September 1917²⁾ wurde

¹⁾ AS 33/67.

²⁾ AS 33/699.

eine Ausdehnung der Brotgetreidefläche um 50'000 ha angeordnet. Dies bedeutete eine Flächenausweitung um 40 bis 50 %. Die Anbaupflicht konnte aber nicht erfüllt werden. Der Wintergetreidemehranbau betrug 31'875 ha; dazu kam noch eine Ausdehnung der Sommergetreidefläche um 7000 ha. Durch Beschluss vom 24. Mai 1918¹⁾ wurden die Agrarproduzenten verpflichtet, mindestens die ihnen im Jahre 1917 zugewiesenen Pflichtflächen zu bestellen.

Anfangs 1917 wurden die Landwirte gezwungen, im Frühjahr mindestens die anlässlich der eidgenössischen Erhebung vom 10. Januar 1917 festgestellte Kartoffelanbaufläche zu bestellen. Im Dezember 1917 wurde eine Vermehrung der Kartoffelanbaufläche um 12'000 ha angeordnet. Auch diese Anbaupflicht konnte nicht erfüllt werden. Statt 12'000 ha erreichte der Mehranbau nur 3'100 ha.

Diese produktionspolitischen Fehlschläge sind weiter nicht erstaunlich, wenn man bedenkt, dass die der Landwirtschaft zur Verfügung stehende Umstellungszeit viel zu knapp bemessen war und dass vielfach unentbehrliche dauerhafte und verbrauchliche Produktionsmittel fehlten. Die Umstellung auf vermehrten Ackerbau wurde aber auch durch den Mangel an Arbeitskräften gehemmt. Die Verstärkung des Lohngefälles zwischen der von Preissetzungen stark verschonten Industrie und der Agrarwirtschaft führte zu einer Abwanderung der Arbeitskräfte vom Lande, was den Uebergang von einem kapitalintensiven (Viehwirtschaft) zu einem arbeitsintensiven Betriebszweig (Ackerbau) nicht gerade förderte. Die punkthafte Preisregelung, die differentielle preispolitische Behandlung der einzelnen Erwerbszweige führte also zur Entstehung von Einkommensdisparitäten und wirkte damit der Erreichung der produktionspolitischen Ziele entgegen.

Die unmittelbare Preispolitik hatte auch nach der Einführung der Produktionsregelung wichtige Funktionen zu erfüllen, weil der direkten Erzeugungslenkung in der Agrarwirtschaft relativ enge Grenzen gezogen sind. Es ist daher kein Zufall, dass die « anreizende » Preispolitik in beiden Weltkriegen gerade in der Landwirtschaft ein weites Anwendungsgebiet fand. Die preispolitische Lenkungsmethode hatte die Aufgabe, einerseits die Erfolgsaussichten des Umstellungsprozesses zu erhöhen und andererseits die Schwächen der Durchführungskontrolle auszugleichen. Die Produktionswirkung derartiger Preisvorteile war aber deshalb gering, weil nicht alle Agrarmärkte gleichzeitig vom Preisbindungsprozess erfasst wurden²⁾.

Die Behörden versuchten ferner die Einhaltung ihrer Produktionsvorschriften dadurch zu sichern, dass sie den Produzenten

¹⁾ AS 34/556.

²⁾ Vgl. III. Teil.

besondere Vorteile gewährten. So wurde den Getreideproduzenten eine Vorzugsstellung innerhalb der Brot- und Mehrl rationierung eingeräumt. Kleie und Ausmahleten wurden nach der Menge des abgelieferten Brotgetreides zurückerstattet. Dieser Rücklieferungs-pflicht von Abfällen zu Futterzwecken kam mit wachsender Fut-termittelnnot und mit dem Anziehen der Viehpreise eine erhöhte Bedeutung zu.

Wird wiederum kurz ein Vergleich mit der Kriegswirtschafts-politik des zweiten Weltkrieges gezogen, so kann auch hier fest-gestellt werden, dass der Unterschied nicht so sehr in der Regu-lierungstechnik, als im frühzeitigeren und systematischeren Ein-schreiten der Bewirtschaftungsstellen zu suchen ist.

Der Ausbruch des zweiten Weltkrieges rief keine grundlegende Aenderung des agrarpolitischen Kurses, sondern lediglich eine Beschleunigung des Umstellungsprozesses von der Viehwirtschaft zum Ackerbau hervor. In den dreissiger Jahren gingen nämlich zahlreiche Bestrebungen dahin, eine Aenderung der Produktions-richtung der schweizerischen Landwirtschaft herbeizuführen. Der Absatz namentlich milchwirtschaftlicher Erzeugnisse bildete seit 1932 eine Kette fortgesetzter Schwierigkeiten. Die Abschliessungs- und Autarkietendenzen früherer Abnehmerstaaten bewirkten eine fortwährende Schrumpfung der Absatzmöglichkeiten für viehwirt-schaftliche Erzeugnisse¹⁾. Diesem sich zusehends verkleinernden Absatzraum stand eine Steigerung der Produktion animalischer Güter gegenüber. Diese konträre Entwicklung kommt z. B. darin zum Ausdruck, dass das Ausfuhrverhältnis im milchwirtschaftli-chen Sektor, gemessen an der Gesamtproduktion, von 20 % auf 8 % herunterging²⁾. Diesen chronischen Absatzschwierigkeiten suchten zahlreiche agrarpolitische Massnahmen entgegenzuwirken, indem sie die Umstellung auf vermehrte Produktion von Ackerfrüchten förderten. Es darf allerdings nicht übersehen werden, dass die Preis- und Absatzsicherungen für viehwirtschaftliche Erzeugnisse einerseits die Ueberproduktion an tierischen Erzeugnissen förder-ten, andererseits die erwünschte Aenderung der Betriebsrichtung hemmten.

Es kann also festgestellt werden, dass die Strukturpolitik der Vorkriegszeit sowohl betriebswirtschaftlichen als auch wehrwirt-schaftlichen Zielsetzungen entsprach. Die in der Vorkriegszeit eingeleitete Aenderung der agraren Produktionsstruktur bedeutete

¹⁾ Vgl. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über eine weitere Fortsetzung der besonderen Bundeshilfe für die Landwirtschaft. Vom 24. Februar 1939, B. Bl. 1939/I/233.

²⁾ E. Feisst Allgemeine Zielsetzung für die künftige schweizerische Agrar-politik, in: Durchhalten, Bern 1944, S. 4.

eine Abkehr von der mit erheblichen Nährstoffverlusten verbundenen Veredelungsproduktion. Die vermehrte Ersetzung der viehwirtschaftlichen Veredelungserzeugnisse durch vegetabilische Nahrungsmittel führte zu einer relativen Vermehrung der Bodenfläche.

Schliesslich bleibt noch darauf hinzuweisen, dass in der Vorkriegszeit auch auf agrarstatistischem Gebiet wichtige Vorarbeit geleistet wurde. So wurde im Jahre 1938 mit der Aufnahme des landwirtschaftlichen Produktionskatasters begonnen. Dieser stellte ein Inventar über die Produktionsmöglichkeiten jeder Gemeinde dar. Auf Grund dieser Erhebungen konnten die Mehranbaureserven festgestellt und die im ersten Weltkrieg mangels geeigneter Unterlagen eingetretenen Fehlleitungen vermieden werden, was sich auf die realen Erträge pro Flächeneinheit und damit auf die Preise der ackerbaulichen Erzeugnisse günstig auswirkte. Der mangelnde Ueberblick über die Produktionsmöglichkeiten der einzelnen Gebiete bewirkte in den Jahren 1914-1918 eine Beeinträchtigung der potentiellen pflanzlichen Agrarproduktion. So wurde beispielsweise der Getreidebau auch in jenen Gebieten forciert, welche für den Anbau von Hackfrüchten besser geeignet gewesen wären. Vielfach wurde die Brotgetreidefläche nur auf Kosten anderer Kulturarten ausgedehnt, was eine Verschärfung der Preisstörungen auf den betreffenden Agrarmärkten zur Folge hatte.

Für den Erfolg der expansiven Produktionspolitik in der Agrarwirtschaft war, neben der günstigeren Ausgangsposition, zweitens die Tatsache von weittragender Bedeutung, dass die Mehranbaupflicht frühzeitig eingeführt und unter Zugrundelegung eines mehrjährigen Anbauplanes etappenweise erweitert wurde. Die Behörden beschränkten sich in der Regel darauf, den einzelnen landwirtschaftlichen Produzenten die zu bebauende offene Ackerlandfläche und das Verhältnis zwischen den einzelnen Kulturarten vorzuschreiben. Die Wahl der einzelnen Ackerfrüchte wurde also im allgemeinen dem Agrarproduzenten überlassen, was der Herstellung zielgerechter Preisrelationen eine besondere Bedeutung verlieh. Im Gegensatz dazu wurde im ersten Weltkrieg die Ausdehnung der Anbaufläche ganz bestimmter Ackerfrüchte (z. B. Brotgetreide) angeordnet.

Während des zweiten Weltkrieges wurde der Entwicklung der Hektarerträge die grösste Beachtung geschenkt. Denn durch Aufrechterhaltung oder gar Steigerung der realen Erträge pro Flächeneinheit kann die Wirkung der Flächenveränderungen verstärkt werden. Aus diesem Grunde wurde z. B. die 6. Mehranbauetappe als « Etappe der Konsolidierung des Erreichten » erklärt. Die Pflichtfläche wurde nicht mehr ausgedehnt, sondern von den Agrarproduzenten eine Intensivierung und Verbesserung der Betriebsweise verlangt.

Neben den Agrarproduzenten wurde auch die nichtlandwirtschaftliche Bevölkerung der Anbaupflicht unterworfen. Die selbstversorgungspflichtige nichtlandwirtschaftliche Bevölkerung hatte insbesondere Gemüse und Kartoffeln anzupflanzen. Der Anbau der Kleinpflanzer erreichte im Jahre 1945 11'757 ha oder rund 3 % der offenen Ackerlandfläche. Der Mehranbau der nichtlandwirtschaftlichen Bevölkerung wurde durch die Zusicherung des Kriegs-Ernährungs-Amtes, dass die für den Eigenbedarf gepflanzten Nahrungsmitteln nicht von den Lebensmittelrationen abgezogen werden, stark gefördert. Daneben bestand noch das sog. Industrie-Anbauwerk. Der industrielle Mehranbau sollte in erster Linie dazu dienen, die Versorgung der von den einzelnen Unternehmern beschäftigten Arbeitnehmer zu verbessern. Im Rahmen bestimmter Selbstversorgungsquoten war die Abgabe rationierter Nahrungsmittel ohne Anrechnung auf den Rationen möglich ¹⁾).

Im ersten Weltkrieg waren die Kantone ebenfalls ermächtigt, jedermann die Bestellung einer bestimmten Fläche Landes vorzuschreiben. Die Kantone haben von dieser Befugnis keinen grossen Gebrauch gemacht.

Es bleibt in diesem Zusammenhange noch darauf hinzuweisen, dass die starke Förderung des Mehranbaus der nichtlandwirtschaftlichen Bevölkerung wesentlich dazu beigetragen hat, dass der Schwarzhandel in den Jahren 1939 - 1945 ein geringeres Ausmass annahm als im ersten Weltkrieg.

Den Angaben der offiziellen Anbaustatistik kann entnommen werden, dass das offene Ackerland zwischen 1917 und 1919 von 192'000 auf 209'000 ha oder um rund 9 % stieg ²⁾). In der Zeitspanne von 1939 bis 1945 konnte dagegen die offene Ackerfläche von 209'000 auf 355'000 ha oder um rund 70 % gesteigert werden.

Besondere Erwähnung verdient noch die Entwicklung des Anbaus von Hackfrüchten. Zwischen 1917 und 1919 ging die Anbaufläche der Hackfrüchte leicht zurück. Die Kartoffeln mussten im Jahre 1918 rationiert werden. Während des zweiten Weltkrieges nahmen die Regulierungsorgane den Standpunkt ein, dass eine der freien Verbrauchernachfrage entsprechende Kartoffelmenge produziert werden müsse. Dieses produktionspolitische Ziel wurde erreicht; die Kartoffelanbaufläche erhöhte sich um ca. 80 %. Der Kartoffel-Erntemengenindex stand im Jahre 1945 auf 275 (1939 =

¹⁾ Vgl. Der Mehranbau der Industrie. Das Industriebauwerk 1942-1944. Heft 9 der Schriftenreihe des Aufklärungsdienstes der Eidgenössischen Zentralstelle für Kriegswirtschaft, Bern 1945.

²⁾ Die erste amtliche Anbaustatistik wurde erst in der zweiten Hälfte des Jahres 1917 durchgeführt. Die Schätzungen des Bauernsekretariates waren nur sehr grobe Annäherungswerte. Vermutlich war die im Jahre 1917 festgestellte offene Ackerfläche mit derjenigen des Jahres 1914 identisch.

100). « Die Bedeutung eines unbeschränkten Angebotes an Kartoffeln und Gemüse ist nicht nur auf ernährungsphysiologischem Gebiete zu suchen, sondern sie hat ebenso wichtige preispolitische und soziale Aspekte »¹⁾. Preispolitisch von Belang war die Tatsache, dass die Kartoffeln während des ganzen Krieges die Rolle eines ausgesprochenen Ausweichnahrungsmittels übernehmen konnten. Der Konsument hatte also stets die Möglichkeit, den durch verbrauchslenkende Massnahmen erzwungenen Minderverbrauch an bestimmten Nahrungsmitteln durch einen vermehrten Kartoffelkonsum zu ersetzen. Durch diese die Substitution in Rechnung stellende expansive Produktionspolitik konnte einerseits der bei den Gütern des starren Bedarfs bestehenden relativ grossen Ausweichneigung wirksam entgegengetreten werden. Da die Ausweichneigung, d. h. das Streben, den Verbrauch des lenkungsbetroffenen Produktes über die zugeteilte Menge durch Erwerb auf « schwarzen » Märkten zu illegalen Preisen auszuweiten, mit abnehmenden Rationen zunimmt, wuchs die preispolitische Bedeutung des freien Kartoffelkonsums im Laufe des zweiten Weltkrieges ständig an. Andererseits ist darauf hinzuweisen, dass mit der Schaffung dieser zentralen Ausweichposition zahlreiche Marktstörungen vermieden werden konnten. Da die für eine ganze Anzahl Nahrungsmittel als Substitutionsgut dienenden Kartoffeln zu relativ günstigen Preisen zur Verfügung standen, hatte der Verbraucher meistens keinen Anlass — vom starren Festhalten an hergebrachten Ernährungsgewohnheiten abgesehen —, andere Ersatzgüter nachzufragen. Die starke Vermehrung der Kartoffelproduktion hatte mit andern Worten zur Folge, dass die durch Rationierung bestimmter wichtiger Produkte ausgelöste Substitutionswelle beschränkt wurde. Im ersten Weltkrieg hat das Fehlen eines solchen « universalen Ersatznahrungsmittels » dazu beigetragen, dass die Versorgung auf illegalen Märkten eine viel grössere Rolle spielte als im zweiten Weltkrieg und dass die Ausweitung des Kreises der rationierten Nahrungsmittel jedesmal zu empfindlichen Störungen auf den Märkten der konsumverwandten Güter führte. Diese Störungen auf den Substitutionsgütermärkten haben die Behörden mehr als einmal bewogen, die verbrauchsregelnden Massnahmen wieder aufzuheben. Die starke Ausweitung der Kartoffelanbaufläche in den Jahren 1939-1945 war somit eine die Interdependenz der Märkte beachtende produktionspolitische Massnahme. Die Kriegswirtschaftspolitik des ersten Weltkrieges beging oft den Fehler, dass sie ihren Massnahmen einen festen Verbrauch (z. B. Vorkriegsverbrauch) zugrundelegte.

Während des zweiten Weltkrieges war auch das Gemüse ein wichtiges Ausweichnahrungsmittel.

¹⁾ F. T. Wahlen Das schweizerische Anbauwerk 1940-1945, Zürich 1946, S. 80.

Die Zuckerrübenanbaufläche nahm zwischen 1939 und 1945 um 70 % zu; sie war rund siebenmal kleiner als die Kartoffelanbaufläche. Der Zuckerrüben-Erntemengenindex stand im Jahre 1945 auf 218 (1939 = 100). Die Anbaumöglichkeiten für Zuckerrüben wurden durch die Produktionskapazität der einzigen Zuckerfabrik in Aarberg beschränkt.

Die preispolitische Bedeutung der starken Ausdehnung des Hackfruchtbaus während des zweiten Weltkrieges liegt aber auch noch auf einem anderen Gebiete. Die einseitige preisliche Begünstigung des Brotgetreides in der Zwischenkriegszeit hatte sich fruchtfolgetechnisch betrachtet eher ungünstig ausgewirkt. Durch die Expansion des Hackfruchtbaues wurde ein rationeller Fruchtwechsel auf den Getreideböden möglich, was sich auf die Hektarerträge und damit auf die Preise vorteilhaft auswirkte.

Auf die Steuerung der Agrarproduktion von der Preisseite her soll im dritten Teil näher eingetreten werden. In diesem Zusammenhange ist lediglich noch darauf hinzuweisen, dass die relativ befriedigende Unterstützung der direkten Erzeugungslenkung durch die unmittelbare Preispolitik in den Jahren 1939 bis 1945 nur möglich war, weil auch die preisbestimmenden Faktoren den Gegenstand wirtschaftspolitischer Eingriffe bildeten.

b) Beeinflussung der abbauenden Tätigkeit

Auch auf dem Gebiete der abbauenden Tätigkeit trat mit dem Jahre 1917 eine neue Periode ein. Der Rückgang der deutschen Kohlen- und Eisenlieferungen, die Verschärfung der Lieferungsbedingungen und Verwendungskontrollen und die massiven Preiserhörungen führten in zunehmendem Masse zu einer Verwertung der inländischen Roh- und Hilfsstoffreserven.

Im Jahre 1917 gründete das Volkswirtschaftsdepartement ein Bureau für die Förderung und die Beaufsichtigung des inländischen Bergbaus. Die erste Hauptaufgabe des Bergbaubureaus bestand in der Untersuchung der Lagerstätten; zweitens hatte das Bergbaubureau für möglichst vorteilhafte und rasche Ausbeutung der abbauwürdigen Vorkommen besorgt zu sein und die hierfür erforderlichen baulichen Anordnungen zu veranlassen. Der Bund gewährte dem Inlandbergbau finanzielle Unterstützung.

Die auf dem Gebiete der einheimischen Kohलगewinnung von staatlicher und privater Seite gemachten Anstrengungen konnten zu keiner wesentlichen Erhöhung des Kohlenangebotes führen. Im Jahre 1918 machte die inländische Kohlenproduktion zirka 5 % der Kohlenimporte aus. Ausserdem weist die inländische Kohle einen viel tieferen Heizwert auf als die Auslandkohle. Die Inlandkohle wurde hauptsächlich zu Hausbrandzwecken verwendet. Für

die Industrie- und Lokomotivfeuerung diente die einheimische Kohle nur als Streckmittel (Beimischung zur Auslandkohle).

Die zunehmende Brennstoffnot zwang ferner Staat und Privatwirtschaft nach Ersatzbrennstoffen Ausschau zu halten. Der Kohlenmangel und die hohen Kohlenpreise liessen namentlich die Ausbeutung der einheimischen Torfmoore als wünschenswert erscheinen. Im Jahre 1917 setzte eine intensive Förderung der Torfgewinnung ein. Unter Beteiligung des Bundes, der Bundesbahnen, mehrerer Kantone, Gemeinden und Gaswerke wurde die schweizerische Torfgenossenschaft gegründet. « Das Jahr 1918 ist dann erst recht zu einer Zeit förmlichen Torffiebers geworden ». « Ueberall wurden verlassene Torflager wieder angebohrt und neu erschlossen »¹⁾. Wie die Inlandkohlen war auch der Torf wenig heizkräftig und eignete sich in erster Linie für den Hausbrand. Die Torfverwendung ermöglichte die Freisetzung von Auslandkohle für den Industriegebrauch.

Die Kohlennot führte ferner zu einer starken Beanspruchung der schweizerischen Holzbestände. Das Holz erlangte unter den verschiedenen Kohlenersatzmitteln die grösste Bedeutung. Das Holz wurde namentlich für den Hausbrand, für Bahnbetrieb und Gasgewinnung verwendet. Eine expansive Produktionspolitik war auf diesem Gebiete nicht notwendig. Im Gegenteil. Die staatlichen Massnahmen waren fast ausnahmslos restriktiver Art, um einer allzu krassen Uebernutzung der Waldbestände Einhalt zu gebieten. Daneben waren auch zahlreiche verteilungspolitische Massnahmen vonnöten.

Die Brennstoffnot führte schliesslich auch zur Entstehung eines neuen Industriezweiges: die Brikettierung. « Die Minderwertigkeit der meisten Schweizerkohlen, und auch der Umstand, dass die Zufuhr deutscher Kohle je länger je mehr aus Griess, wo nicht gar überhaupt mehr aus Stein, statt aus Kohle bestand, führte dazu, bei der seit 1916 steigenden Kohlennot auch den Kohlengriess sorgsam zu Rate zu halten »²⁾. Daneben wurden aber auch Sägemehl, Holzkohlen, Trester usw. durch Brikettierung Heizzwecken dienstbar gemacht. Zur Förderung der Brikettfabrikation führte die Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft Bindemittel ein, die zum Selbstkostenpreis abgegeben wurden.

Die Kohlen- und Petrolnot und die Steigerung der Kohlen- und Petrolpreise führten auch zu einer plötzlichen Entwicklung der schweizerischen Elektrizitätswirtschaft³⁾. Der Relativpreis für elek-

¹⁾ Tr. Geering Handel und Industrie, a.a.O., S. 118.

²⁾ Tr. Geering Handel und Industrie, a.a.O., S. 116.

³⁾ Während des Krieges hat sich die Zahl der elektrischen Lampen nahezu verdreifacht, die Verwendung elektrischen Stromes zu Wärmezwecken vervielfacht und die Verwendung elektrischer Energie als motorische Kraft mehr als verdoppelt.

trische Energie sank während des ganzen Krieges; die Tarifierhöhungen der Elektrizitätswerke betrugen höchstens 25 %. Die staatlichen Förderungsmassnahmen bezogen sich einerseits auf die Förderung der Erzeugung elektrischer Energie, andererseits auf die Förderung der Produktion elektrischer Maschinen und Apparate. Die Förderungsmassnahmen zur Gewinnung elektrischer Energie beschränkten sich zur Hauptsache auf eine bessere Ausnützung des Retentionsvermögens einer Anzahl Seen. Damit konnte die Abflussmenge während der Niederwasserperiode im Winter erhöht werden. Die durch diese Massnahme zusätzlich gewonnene Energiemenge wird auf 10 bis 15 Millionen Kilowattstunden geschätzt¹⁾. Dies ist eine im Vergleich zum Gesamtverbrauch sehr kleine Energiemenge; sie fiel aber um so stärker ins Gewicht, weil sie in der wasserarmen Zeit verfügbar war.

Wie die anbauende erfuhr auch die abbauende Tätigkeit während des zweiten Weltkrieges eine stärkere und systematischere Förderung. Die schweizerischen Bergwerke förderten in den Jahren 1940 bis Mitte 1947 eine dreimal grössere Kohlenmenge als in der Vergleichsperiode 1917 - 1923. An diesem Produktionserfolg waren die Forschungen und Erfahrungen im Kohlenbergbau während des ersten Weltkrieges in starkem Masse beteiligt. Fast die gesamte Kohlenförderung stammte aus Grubengebieten, welche schon im ersten Weltkrieg ausgebeutet wurden. Neben der Inlandkohle bildeten auch das Holz und der Torf wichtige Ersatzbrennstoffe. Wie schon an anderer Stelle dargetan worden ist, musste der mangelnde Preisanreiz vielfach durch Gewährung von Preis- und Abnahmegarantien kompensiert werden. Ferner hatte die bessere Preisbeherrschung während des zweiten Weltkrieges zur Folge, dass auf einigen Substitutionsgütermärkten (z.B. Holzmarkt) nicht, wie im ersten Weltkrieg, bremsende, sondern produktionsvermehrnde Massnahmen ergriffen werden mussten. Die Kriegswirtschaftspolitik war auch hier bestrebt, die notwendigen Voraussetzungen für eine Mehrproduktion zu schaffen. So wurden den « lebenswichtigen Betrieben » die erforderlichen Arbeitskräfte zur Verfügung gestellt, welche teilweise durch Verschärfung bestimmter Bewirtschaftungsmassnahmen (z. B. Schlacht- und Fleischsperre) freigesetzt wurden.

c) Beeinflussung der stoffhaltenden Tätigkeit

Zur expansiven Produktionspolitik gehören schliesslich auch jene Massnahmen, welche die zweckmässige Verwertung der in der Produktions- oder in der Verbrauchssphäre anfallenden

¹⁾ Schlussbericht der Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft, a.a.O., S. 25.

« Produktions- » bzw. « Verbrauchsreste » regeln. Abfallverwertung bedeutet Stoffersparung; statt endgültig aus dem Güterkreislauf auszuscheiden, werden die Abfallstoffe wieder in den Produktionsprozess eingegliedert. Das inländische Rohstoffangebot wird damit vergrössert. Die Sammlung der Abfälle übt somit, obwohl sie eine Erhöhung der realen Kosten bedeutet, ebenfalls eine preisdämpfende Wirkung aus. Die Aufgabe der Altstoffbewirtschaftung besteht darin, alles verwertbare Altmaterial zu erfassen und es unter Berücksichtigung kriegswirtschaftlicher Gesichtspunkte der zweckmässigsten Wiederverwertung zuzuführen.

Zu einer umfassenden Verwertung der Abfallstoffe entschloss sich der Bund erst Mitte 1918. Zwar waren die Kantonsregierungen bereits im Februar 1917 ermächtigt worden, geeignete Vorschriften über die Abfallverwertung zu erlassen, doch machten die zuständigen Instanzen davon keinen Gebrauch. Die Verkleinerung des Nahrungs- und Futtermittelspielraumes zwang den Bund, die Bewirtschaftung der Abfallstoffe selbst an die Hand zu nehmen. « In der Absicht, alle für die Fütterung der Haustiere oder zur Düngung geeigneten Abfallstoffe der Nahrungsmittelproduktion des Landes dienstbar zu machen », wurde am 25. Juni 1918¹⁾ eine Verfügung erlassen, welche die Bewirtschaftung der Abfallstoffe regelte. Der Hauptzweck dieser Verfügung war die Verbreiterung der Futtermittelbasis, welche infolge des Rückganges der Futtermiteleinfuhr, der amerikanischen Mehllieferungen, der Verschärfung der Mahlvorschriften, des Verfütterungsverbotcs für Brotgetreide und der Ausdehnung des Ackerbaues stark zusammengeschrumpft war. Das Hauptaugenmerk der erwähnten Verfügung war auf die Sammlung und Verwertung der Küchenabfälle der städtischen Haushaltung gerichtet. Untersuchungen hatten nämlich ergeben, dass der städtische Kehrriekt einen mittleren Gehalt von 9 % verfütterbarer Küchenabfälle enthält. Die durch Abfallverwertung erzielbare Vermehrung des Futtermittelangebotes wurde für die 1'300'000 Einwohner der 58 Städte und grösseren Ortschaften auf 143'000 q veranschlagt²⁾. Die Abfallbewirtschaftung erstreckte sich aber auch auf andere verfütterungsfähige Abfallstoffe; so auf Gartenabfälle, Abfälle und Ueberschüsse der städtischen Wochenmärkte und Gemüsegeschäfte, Feldrückstände usw.

Sammelpflichtig war jeder Haushalt; ablieferungspflichtig jedoch nur derjenige, der die Abfälle nicht selbst zur Verfütterung verwerten konnte. Für die Ablieferung wurde keine Entschädigung geleistet, « da die Sammlungs- und Abfuhrkosten im Verhältnis

¹⁾ AS 34/673.

²⁾ Kreisschreiben vom 25. Juni 1918, B. Bl. 1918/III/473.

zum Wert der Abfälle ziemlich hoch sind und den Preis des gewonnenen Futters ohnehin stark belasten»¹⁾).

Die zunehmende Verschlechterung der Lebensmittelversorgung und die immer steiler ansteigende Preiskurve hatten zur Folge, dass der private städtische Haushalt der Kleintierhaltung (namentlich Kaninchen) immer mehr Aufmerksamkeit schenkte. Die Kleintierhaltung war ein geeignetes Mittel, um den starken Fleischnpreiserhöhungen wenigstens teilweise auszuweichen. Neben der zunehmenden Selbstverwertung bewirkte aber auch die bessere Ausnützung der knappen und teuren Nahrungsmittel einen Rückgang der Ablieferung verfütterbarer Abfälle.

Eine empfindliche Lücke klaffte auch in der Versorgung der Landwirtschaft mit Düngemitteln. Die Schrumpfung der Kunstdüngereinfuhr, die Verminderung des Anfalls und der Qualität des Stalldüngers infolge vermehrter Abschachtungen und schlechter Fütterung verursachten einen Rückgang der realen Erträge pro Flächeneinheit. Die Behörden versuchten diesem unerwünschten Uebergang zu einer extensiveren Betriebsweise durch Sammlung von zur Düngung geeigneten Abfallstoffen zu begegnen. Diese Abfallbewirtschaftung erlangte jedoch nur bei der Verbesserung von Neuland eine gewisse Bedeutung.

Durch die Sammlung von Altstoffen wurde schliesslich auch versucht, den Mangel an industriellen Rohstoffen zu mildern. Die Verwertung einiger Abfallstoffe, die der industriellen Produktion dienstbar gemacht werden konnten, wurde bereits vor der allgemeinen Abfallverwertungs-Verfügung, also vor Juni 1918, geregelt. So wurde bereits im Jahre 1916 der Handel mit Lumpen und Stoffabfällen aller Art sowie der Handel mit Altpapier, Papier- und Pappeabfällen unter die Aufsicht des Bundes gestellt. Der Verkauf von Abfällen war an die Zustimmung der zuständigen Amtsstelle gebunden. Mit dieser Lenkungsmassnahme wurde erreicht, dass die Abfallstoffe möglichst restlos jenen inländischen Unternehmen zugeführt wurden, in welchen eine volkswirtschaftlich erwünschte Verarbeitung stattfand. In ähnlicher Weise wurde auch der Handel mit Altmetall, Metallabfällen, Lederabfällen und Knochen geregelt. Die Altstoffsammlungen nahmen ständig an Bedeutung zu. So schrieb der Bundesrat im 10. Neutralitätsbericht vom 24. Mai 1918: «In der Versorgung der Textilindustrie mit Rohstoffen spielt die Verwertung der Abfälle in Faserstoffen eine immer grössere Rolle»²⁾. Durch die Verfügung vom 25. Juni 1918 erfuhr die erfasste Abfallmenge eine wesentliche Erweiterung. Die Verwertung der privaten Abfälle erstreckte sich nämlich auch auf Leder, Metalle, Gummi, Glas, Papier, Lumpen, Knochen usw.

1) Kreisschreiben vom 25. Juni 1918, B. Bl. 1918/III/473.

2) B. Bl. 1918/III/177.

Im Gegensatz zum ersten Weltkrieg erlangten die Alt- und Abfallstoffe in den Jahren 1939-1945 eine grosse Bedeutung. Die Altstoffwirtschaft hatte schon in der Vorkriegszeit in einigen Ländern (z. B. Deutschland und Italien) dazu beigetragen, die Auslandsabhängigkeit zu verringern. Während des Krieges wurde die Altstoffwirtschaft auch bei uns allmählich zu einer bedeutenden Rohstoffquelle ausgebaut. Die Bedeutung der Sammlung von Alt- und Abfallstoffen nahm mit wachsendem Importdefizit zu; die Abfallbewirtschaftung trug wesentlich dazu bei, die Einfuhrücke bei den industriellen Rohstoffen etwas zu schliessen. Auch darf die beschäftigungspolitische Bedeutung des Sammelns von Alt- und Abfallstoffen nicht übersehen werden.

Die Grundlage der Altstoffbewirtschaftung bildete der bereits am 29. März 1940 erlassene Bundesratbeschluss über die technisch verwertbaren Altstoffe und Abfälle¹⁾. In diesem Beschluss wird der Handel mit Alt- und Abfallstoffen sowie deren Verwendung und Verarbeitung der Aufsicht des Kriegs-Industrie- und -Arbeits-Amtes unterstellt. Das gewerbsmässige Einsammeln und der Handel mit Altstoffen und Abfällen wurde bewilligungspflichtig erklärt.

Im Herbst 1940 wurde eine allgemeine Sammel- und Ablieferungspflicht statuiert²⁾. Einzelpersonen, Haushaltungen, Verwaltungen und Betriebe jeder Art wurden verpflichtet, die bei ihnen vorhandenen und anfallenden verwertbaren Altstoffe und Abfälle zu sammeln und dem von den zuständigen Amtsstellen angeordneten Sammeldienst zur Verfügung zu halten oder an die mit Bewilligungen ausgestatteten Altstoffsammler zu verkaufen.

Besondere Erwähnung verdient noch die im Jahre 1943 eingeführte « Eisensteuer ». Da sich die Eiseneinfuhr immer mehr verschlechterte, mussten die kriegswirtschaftlichen Behörden auf die Erschliessung neuer Schrottquellen bedacht sein. Diesem Zwecke diente die neuartige und originelle Einrichtung der Eisensteuer³⁾. « Steuergegenstand » war der gesamte Eiseninhalt eines bestimmten Betriebes; « Steuerdestinataire » waren private und öffentliche Betriebe. Die Erfüllung der « Eisensteuerpflicht » hatte durch Abgabe von betriebseigenem Eisen zu erfolgen. Mit der Ermittlung der « Steuerbemessungsgrundlage » und der Festsetzung des « Steuersatzes » hatte sich das Kriegs-Industrie- und -Arbeits-Amt zu befassen.

Dass es sich dabei nicht um eine eigentliche Naturalsteuer handelte, geht daraus hervor, dass die Eisensteuerpflichtigen für das abgelieferte Steuereisen einen Anspruch auf eine im Rahmen der Preisvorschriften sich bewegende Vergütung hatten. Die

¹⁾ AS 56/300.

²⁾ Vfg. EVD Nr. 2 vom 11. Oktober 1940, AS 56/1634.

³⁾ Vfg. EVD Nr. 3 vom 24. Juni 1943, AS 59/491.

«Eisensteuer» gehört vielmehr der Gruppe der kriegswirtschaftlichen Beschaffungsmassnahmen an. Die «Eisensteuer» bezweckte eine Beschaffung von Schrott und Nutzeisen durch «Entrümpelung» der Werkanlagen der steuerpflichtigen Unternehmungen. Dieses Lenkungsmotiv ergibt sich auch daraus, dass die «Steuerpflichtigen» die Möglichkeit hatten, die «Naturalsteuer» in eine Geldsteuer umzuwandeln. Bei einer solchen Umwandlung lag tatsächlich eine einseitige Abgabe vor. Diese öffentlichen Einnahmen wanderten in einen Eisenbeschaffungsfonds. Mit dieser Geldabgabe wurde ein Zwang auf die «Steuerpflichtigen» ausgeübt, ihre «Eisensteuerpflicht» in natura zu erfüllen, d. h. sich nach verfügbaren Alteisenbeständen umzusehen.

Die Altstoffbewirtschaftung zeitigte erfreuliche Resultate. Es gelang, einen relativ hohen Anteil des «theoretisch» errechneten Anfalls an Alt- und Abfallstoffen zu erfassen¹⁾. «Auf Grund unserer Ueberwachungs- und Bewirtschaftungsmassnahmen dürfen wir den gesamten Wert der Rohstoffe, welche die Altstoffwirtschaft im Jahre 1943 der Volkswirtschaft zugeführt hat, auf annähernd 60 Mill. Fr. einschätzen oder rund 20 % der Rohstoffeinfuhr der Schweiz vor dem Krieg»²⁾. Der grosse Mangel an industriellen Rohstoffen führte zeitweise dazu, dass die Altstoffe dem Schwarzhandel anheimfielen³⁾.

Unter den verschiedenen Materialien kam den beiden «klassischen» Altstoffen Altmetall und Stoffabfälle und Alttextilien die grösste Bedeutung zu. Daneben spielten auch Altpapier, Altgummi und Knochen eine wichtige Rolle. Bei der Verwertung der letzteren entstand eine ganze Reihe verbundener Produkte. Sie trugen z. B. dazu bei, die technische Fettlücke zu reduzieren und den Dünge- und Futtermittelmangel zu mildern.

Da die Sammlung, Sortierung und Aufarbeitung der Altstoffe und Abfälle mit erheblichen Kosten verbunden ist, war der bei der Anfallstelle erzielbare Preis auch im zweiten Weltkrieg relativ bescheiden.

2. Stoffverarbeitende Tätigkeit

Die Stoffveredelung nahm im Rahmen der staatlichen Produktionslenkung nur einen bescheidenen Platz ein. Im Vordergrund

¹⁾ Vgl. H. Müller Die schweizerische Altstoffwirtschaft, NZZ Nr. 1505 vom 23. September 1942.

²⁾ B. Lincke Altstoffwirtschaft in der Uebergangszeit, Schweiz. Arbeitgeber-Zeitung 39. Jg., 1944, S. 928.

³⁾ W. A. Kaufmann Altstoffwirtschaft, Schweiz. Arbeitgeber-Zeitung 38. Jg., 1943, S. 1 ff. und 29 ff.

standen auch hier jene Massnahmen, die der Sicherung der Lebensmittelversorgung dienten. Je nach dem beabsichtigten Zweck können Massnahmen zur Aufrechterhaltung eines gegebenen Produktionsvolumens und Massnahmen zur Vermehrung der Ausbringung unterschieden werden.

a) *Erhaltungsmassnahmen*

Bei einigen Produkten versuchten die Behörden einen tendenziellen Rückgang der Produktionsmenge durch Statuierung einer Produktionspflicht oder durch andere Massnahmen aufzuhalten oder abzuschwächen. So wurde den Käsereien, Kondensmilch-, Trockenmilch- und Schokoladefabriken eine Butter-Produktionspflicht auferlegt, indem bestimmt wurde: «Bei technischer Verarbeitung von Milch müssen auf 100 kg verwendete Vollmilch mindestens 2 kg Butter gewonnen werden»¹⁾. Der Rückgang der Fettimporte, die Einschränkung der Schweinehaltung und Schweinemast (Mangel an Futtermitteln), die Abnahme des Fettertrages bei den Grossviehschlachtungen, die Verminderung der Milchproduktion und der Erzeugung von Milchprodukten führten zu einer empfindlichen Fettlücke. Ausserdem waren die freien Preise der technischen Fette und Öle zeitweise höher als die gebundenen Preise für Speisefett und Speiseöle. Dies hatte zur Folge, dass vielfach Speisefette absichtlich verdorben wurden, um sie dadurch der technischen Verwendung zuzuführen und auf diese Weise aus ihnen höheren Gewinn zu erzielen. Durch Bundesratsbeschluss vom 15. Januar 1918²⁾ wurde die Versorgung des Landes mit Speiseölen und Speisefetten geregelt. Dieser Beschluss schrieb unter anderem vor, dass sämtliche im Inland erzeugten oder eingeführten, zur menschlichen Ernährung verwendbaren Speisefette und Speiseöle, ausschliesslich diesem Zwecke nutzbar zu machen seien. Als letztes Beispiel kann noch auf die zwecks Aufrechterhaltung der Papierfabrikation ergriffenen Massnahmen hingewiesen werden. Bei Kriegsausbruch war die schweizerische Papierindustrie in der Lage den inländischen Bedarf zu decken. Der Bund versuchte zunächst das Erzeugungsvolumen durch Sicherstellung der Rohstoffversorgung aufrechtzuerhalten. Dies drängte sich um so mehr auf, als zum kriegsbedingten Mehrverbrauch noch bedeutende Vorratskäufe hinzutraten. Die erforderlichen Papierholzmengen konnten aber nicht immer zur Verfügung gestellt werden, weil der Bund «im Interesse» der Papierindustrie zwar Höchstpreise für Papierholz, nicht aber für Brenn- und Bauholz festsetzte. Auch dieser isolierte Preiseingriff hatte natürlich nicht eine marktfüllende, son-

1) Vfg. vom 27. Oktober 1917, AS 33/881.

2) AS 34/93.

derin eine marktleerende Wirkung. Im Jahre 1918 wurde schliesslich auch auf dem Gebiete der Papierfabrikation zur Produktionspflicht gegriffen. Den Papierfabriken wurde die Herstellung von sog. « Papierkriegstypen » in bestimmten Mengen vorgeschrieben.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass viele Erhaltungsmassnahmen eine Konsequenz der fehlerhaften Preispolitik waren.

b) Förderungsmassnahmen

Im Interesse der Käsefabrikation wurde im Jahre 1916 bestimmt, dass der inländische Anfall an Kälbermagen so behandelt werden müsse, dass er für die Käseherstellung verwendet werden könne. Die schweizerische Häute- und Fellelieferantengenossenschaft erhielt das Einkaufsmonopol für Kälbermagen. Der Einkauf bei der Metzgerschaft und die Abgabe an die Genossenschaft schweizerischer Käseexportfirmen erfolgte zu vereinbarten Bedingungen und Preisen.

Als weiteres Beispiel können die Massnahmen zur Förderung der Lederproduktion angeführt werden. Vor dem Kriege exportierte die Schweiz jährlich für ca. 20 Mill. Fr. Häute und Felle und importierte für ca. 30 Mill. Fr. fertiges Leder. Aus dem Rückgang der Ledereinfuhr ergab sich nach Kriegsausbruch die Notwendigkeit einer planmässigen Förderung der Verarbeitung des im Inlande anfallenden Rohmaterials. Bald nach Kriegsausbruch kam, unter Mitwirkung des Bundes, eine Vereinbarung zwischen der schweizerischen Häute- und Fellelieferantengenossenschaft und dem Verband schweizerischer Gerbereibesitzer zustande. Die H.L.G. hatte den gesamten (stark vermehrten) Bedarf der Gerbereien zu vereinbarten Preisen zu decken; für den Ueberschuss an Häuten und Fellen erhielt die H.L.G. Ausfuhrbewilligungen. Im Jahre 1918 wurde ein Produktionsgebot für Leder erlassen¹⁾. Mit der erhöhten Lederproduktion war aber auch eine vermehrte Nachfrage nach Gerbrinde und Holz für die Gerbstoffextraktion verbunden. Die Produktion dieser Komplementärgüter wurde zunächst durch die Gewährung günstiger Preise angeregt. Später wurden die Kantone beauftragt, direkte Förderungsmassnahmen zu ergreifen.

Diese Massnahmen zur Förderung der einheimischen Lederproduktion waren von Erfolg begleitet. « Unsere Gerbereiindustrie, die in den letzten Jahrzehnten immer mehr an Bedeutung verloren hatte, nahm in der Folge einen Aufschwung. Eingegangene Gerbereien wurden wieder in Betrieb gesetzt, andere erweitert, so dass schon Mitte 1916 das gesamte inländische Gefälle an Häuten, und

¹⁾ Vfg. vom 21. Juni 1918, Art. 2: « Die schweizerischen Gerbereien sind verpflichtet, das inländische Gefälle an Häuten und Fellen... zu verarbeiten ». AS 34/723.

von Mitte 1917 an auch alle inländischen Felle von den Gerbereien eingearbeitet werden konnten »¹⁾).

Um dem einfuhrbedingten Mangel an Kunstdünger zu steuern, förderte der Bund die Produktion von chemischen Hilfsdüngern. Mit Hilfe dieser Förderungsmassnahme gelang es genügend Stickstoffdünger bereitzustellen.

Die Massnahmen zur Förderung der Produktion elektrischer Maschinen, Apparate usw. erstreckten sich z. B. auf den Import von Rohmaterialien (Kupfer, Isoliermaterial usw.).

Während des zweiten Weltkrieges wurden ebenfalls zahlreiche Erhaltungs- und Förderungsmassnahmen ergriffen. Ein wichtiger Unterschied besteht aber m. E. darin, dass diese Massnahmen nicht so sehr der Bekämpfung unerwünschter Auswirkungen einer fehlerhaften direkten Preispolitik dienten, als den Bestandteil der im zweiten Weltkrieg stark ausgebauten direkten Wirtschaftslenkung bildeten. So hatten äusserlich völlig gleichartige Produktionsgebote eine verschiedene Funktion und einen ungleich grösseren Erfolg.

Dass die Angriffsbreite der staatlichen Förderungspolitik grösser war als im ersten Weltkrieg, kommt namentlich in der systematischen Hebung der Ersatzstoffproduktion zum Ausdruck ²⁾. Der Förderung der Ersatzstoffproduktion waren allerdings relativ enge Grenzen gezogen, weil die Grundstoffe nicht in genügenden Mengen vorhanden waren. So wurde z. B. die Ersatzstoffproduktion durch das Fehlen ausreichender Kohlenlager behindert. Aus diesem Grunde war die Schweiz ausserstande, das Problem der Versorgung mit synthetischem Kautschuk oder mit synthetischen Fetten zu lösen. Die Schweiz musste sich hauptsächlich auf die Produktion solcher Ersatzstoffe beschränken, die sich auf die landeseigenen Holzbestände stützen konnte (z. B. flüssige und feste Ersatztreibstoffe, Zellwolle).

II. Restriktive Produktionsregulierung

1. Produktionseinschränkungen

Von Produktionseinschränkungen wurden vor allem jene Erwerbszweige betroffen, welche sachliche Produktionsmittel benutzen, die eine alternative Verwendung zulassen. Von produktionsdrosselnden Bestimmungen wurde hauptsächlich die industrielle Nahrungsmittelproduktion berührt. So mussten sich die milchver-

¹⁾ Schlussbericht der Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft, a.a.O., S. 185.

²⁾ Vgl. S. 126.

arbeitenden Betriebe (Verarbeitung von Milch zu Käse, Butter, Kondensmilch, Trockenmilch und Milkschokolade) allmählich bedeutende Fabrikationseinschränkungen gefallen lassen. Der Rückgang der Milcherzeugung führte zu einer überproportionalen Schrumpfung der Produktion von Milchprodukten, weil die kriegswirtschaftlichen Organe bestrebt waren, dem Frischmilchkonsum möglichst wenig Einschränkungen aufzuerlegen. Diese relative Stabilhaltung der Konsummilchversorgung ging bei rückläufiger Milchproduktion notwendig auf Kosten der Milchverarbeitung. Im Jahre 1918 hatten die Schokoladefabriken auf die Herstellung von Milkschokolade ganz zu verzichten. Produktionseinschränkungen wurden schliesslich auch den getreide- und zuckerverarbeitenden Industrien auferlegt.

2. Produktionsverbote

a) Anbauverbote

« In den Tabakbau treibenden Kantonen wurde die Befürchtung laut, die letztjährigen ausserordentlich hohen Tabakpreise könnten zum Schaden der Lebensmittelproduktion eine starke Ausdehnung des Tabakbaues zur Folge haben »¹⁾. Für 100 kg Tabak wurden 1915 100-110 Fr., 1916 240-260 Fr. bezahlt. 1917 erzielte Tabak erster Qualität einen Preis von 340-400 Fr. « In vielen Fällen erreichte der Erlös der Ernte sogar den Bodenwert des bepflanzten Grundstückes »²⁾. Dieser gewaltige Preisanstieg war einmal eine Folge des Importrückganges. Andererseits führte der Massenverbrauch des Krieges (Uebergang zu minderwertigeren Sorten) im In- und Ausland zu einer Bevorzugung des Schweizertabaks.

Im Interesse der unentbehrlichen Nahrungsmittelproduktion wurden die Kantone aufgefordert, darüber zu wachen, dass die im Jahre 1917 bebaute Tabakfläche diejenige des Vorjahres nicht überschreite. Die Kantone wurden ferner ermächtigt, dem Tabakbau noch weitergehende Einschränkungen aufzuerlegen. Diese Vorschrift wurde im Jahre 1918 erneuert und die Anbaubeschränkungenbefugnis noch auf andere « entbehrliche » Kulturarten ausgedehnt.

b) Ernteverbote

Bei den Ernteprodukten, d.h. bei den diskontinuierlich anfallenden landwirtschaftlichen Erzeugnissen findet vor der Haupternte

¹⁾ 7. Neutralitätsbericht vom 24. Mai 1917, B.Bl. 1917/III/255.

²⁾ W. Kradolfer Das schweizerische Tabakgewerbe vor, während und nach dem Weltkriege. Diss. Bern 1927, S. 64.

regelmässig eine Preissteigerung statt. Dieser saisonale Preisanstieg war während des Krieges besonders ausgeprägt, weil sich die beängstigten Konsumenten sofort auf alle Frühwaren stürzten. Diese durch das Konsumentenverhalten geschaffenen ausserordentlichen Gewinnchancen führten vielfach zu einer frühzeitigen Aberntung verschiedener Produkte. Mit dem Ernteverbot wollte man dieser künstlichen Verkürzung der natürlichen Produktionsperiode entgegenwirken.

Die Kartoffelmisserte des Jahres 1916 führte z. B. dazu, dass die Kartoffelnachfrage unmittelbar vor der Ernte 1917 besonders stark war. Um zu verhüten, dass die erhöhte Nachfrage zu einer Aberntung unreifer Kartoffeln führe, erliess das Volkswirtschaftsdepartement am 15. Juni 1917¹⁾ ein Ernteverbot. Die Aberntung von Frühkartoffeln war bewilligungspflichtig. Die allgemeine Freigabe der Kartoffelernte 1917 erfolgte am 25. Juli 1917. Die durch das Ernteverbot bewirkte zusätzliche Verschärfung des saisonalen Preisanstiegs setzte eine hohe Prämie auf die Umgehung des Verbotes aus. Der Handel konnte die günstige Preissituation ungehindert ausnutzen²⁾.

Die hohen Preise auf den Frühobstmärkten führten ebenfalls dazu, dass das Obst vor Erreichung des Reifestadiums gepflückt wurde. Im Jahre 1917 musste auch für Obst ein Ernteverbot erlassen werden.

c) *Abbauverbote*

Die kriegsbedingte Nachfragesteigerung nach Nussbaum- (Gewehrschäfte) und Kastanienholz führte zu einem gewaltigen Preisanstieg, und es setzte alsbald ein planloses Abholzen dieser Bäume ein. Zum Schutze des Nussbaumbestandes erliess der Bundesrat im Oktober 1916 ein Schlagverbot. In Ausnahmefällen konnte eine Schlagbewilligung erteilt werden. Die durch die günstige Preislage bereits gerissenen Lücken suchte der Staat durch Einsatz verschiedener Förderungsmittel wieder zu schliessen. Anfangs 1917 wurden die Kantone ermächtigt, für ihr Gebiet das Schlagen von Kastanienbäumen zu verbieten. Die meisten in Frage kommenden Kantone (Tessin, Graubünden, Waadt und Wallis) regelten den Schutz der Kastanienbäume in der Weise, dass sie das Abholzen von einer Bewilligung der Forstbehörden abhängig machten.

¹⁾ AS 33/374.

²⁾ «Den grössten Nutzen zogen aus dem Verbote wohl die Importeure spanischer Frühkartoffeln.» Jahresbericht des leitenden Ausschusses des schweizerischen Bauernverbandes und des schweizerischen Bauernsekretariates 1917, S. 17.

d) *Fabrikationsverbote*

Der punktuelle Preiseingriff und die damit verbundene Verschiebung der Preisrelationen führten dazu, dass die Produktion nicht lebenswichtiger Güter privatwirtschaftlich vorteilhafter wurde. Unter volkswirtschaftlichem Gesichtspunkt musste aber jede Verwendung wichtiger Roh- und Hilfsstoffe zur Erzeugung sekundärer Güter als irrational betrachtet werden. Diese unerwünschten Produktionswirkungen der lückenhaften Preispolitik führten zum Erlass verschiedener Produktionsverbote.

Da für Weichkäse keine Höchstpreise festgesetzt wurden, fand die Fabrikation dieser Käsesorte überall ungeheuren Anklang und dehnte sich auf Kosten der Frischmilchversorgung, der Butterproduktion und der Erzeugung der im Preise begrenzten Käsesorten (Hartkäse) aus. Diese unerwünschte Produktionsverschiebung führte zum Erlass eines Produktionsverbotes für Weichkäse und ähnliche Käsesorten¹⁾. Nach der Festsetzung von Höchstpreisen wurde die Erzeugung auf die im Preise regulierten Weichkäsesorten beschränkt²⁾.

Es ist bereits erwähnt worden, dass die Höchstpreise mehr oder weniger der jeweils erreichten Preisentwicklungsstufe angepasst wurden, so dass die Rentabilitätsdisparitäten und damit die unerwünschten Produktionsverlagerungen auch nach der Preissetzung bestehen blieben. Bei der Einführung der Bewirtschaftung des Weichkäses wurde nun versucht, eine Gleichstellung mit den übrigen Milchverwertungsarten durch Erhebung einer sich nach der auf Weichkäse verarbeiteten Milchmenge richtenden Fabrikationsgebühr, also durch künstliche Verteuerung des Rohstoffes, zu erreichen.

Zwecks Vermehrung der Butterproduktion wurde ferner die Herstellung von Vollfettkäse, bei der das Butterfett mitverarbeitet wird, ab 1. November 1917 verboten. Durch diese Massnahme wurde also die Erzeugung verbundener Produkte gefördert.

Ausserdem wurde auch «das Mosten, Einlegen und Brennen von Obst, das nach landläufiger Auffassung als Tafel- oder Kochobst bezeichnet werden muss», verboten³⁾. Dieses Verbot war ebenfalls eine Folge der punkthaften Preisregelung. Das preisgebundene Obst wurde nämlich in zunehmendem Masse zur Herstellung nicht preisgebundener Verarbeitungserzeugnisse verwendet. Jedes vielseitig verwendbare Produkt drängt eben zur rentabelsten Verwertung.

Es kann also auch an dieser Stelle festgestellt werden, dass

1) Vfg. vom 21. Mai 1917, AS 33/280.

2) Vfg. vom 25. Februar 1918, AS 34/305.

3) Vfg. vom 10. August 1918, AS 34/837.

die direkte Produktionslenkung in zahlreichen Fällen als Repressivmittel gegen unvorhergesehene und unerwünschte Auswirkungen der fehlerhaften direkten Preispolitik eingesetzt werden musste. Die Scheu vor einer der allgemeinen Interdependenz der Preise Rechnung tragenden Preisregelung führte schliesslich zu sehr tiefgreifenden Wirtschaftseingriffen. Die isolierten Preiseingriffe bewirkten also ungefähr das Gegenteil von dem, was die Absicht bei ihrer Erlassung war, nämlich eine noch ausgeprägtere Abkehr von den hergebrachten Wirtschaftsprinzipien.

3. Produktionskonzessionen

Neben der sachlichen (Produktionseinschränkung und Produktionsverbot) hat der Bund auch die personelle Produktionslenkungsmethode (Produktionskonzessionierung) in den Dienst seiner restriktiven Erzeugungspolitik gestellt. Durch die Produktionskonzessionierung wurde ein «offenes» Angebot absichtlich in ein «geschlossenes» verwandelt: die Belieferung des Marktes wurde nur einem bestimmten geschlossenen Kreis von Unternehmern überlassen. Mittels dieser Massnahme konnte einer unerwünschten Ausdehnung eines bestimmten Produktionszweiges entgegengewirkt werden. Die Produktionskonzessionierung diente aber namentlich dazu, die «Spekulanten» von bestimmten, besonders «exponierten» Erwerbszweigen fernzuhalten. Die Möglichkeit der Konzessionsverweigerung und des Konzessionsentzuges erwies sich als wirksame Waffe im Kampfe gegen die «unangemessenen» Preiserhöhungen. Diese Ausschlussgefahr war sehr oft heilsamer als die Androhung noch so hoher Geldbussen oder Gefängnisstrafen.

Im folgenden seien noch kurz einige Beispiele angeführt.

1. Zur Herstellung anderer als der in der Höchstpreisliste erwähnten Umwandlungs- und Mahlprodukte aus Brotgetreide, Gerste, Hafer, Mais und Reis bedurfte es einer besonderen Bewilligung. Dadurch sollte der Vermehrung der Produktion höchstpreisfreier Erzeugnisse begegnet werden.
2. Bei den Ersatz- und Neuprodukten waren keine Preisvorstellungen aus der Vergangenheit vorhanden. Die Preisfindung durch den Produzenten erfolgte in der Regel durch Abtasten des Marktes. Da die Aufnahmefähigkeit des Marktes sehr gross war, führte die Anwendung dieser Preisermittlungsregel sehr oft zur Entstehung von «Phantasiepreisen». So gaben z. B. die zunehmenden Auswüchse bei der Herstellung und beim Absatz von Dünge- und Futtermitteln, die schwindelhafte Reklame und die übersetzten Preise für geringwertige Produkte den Anstoss zum Erlass des Bundesratsbeschlusses vom 22. De-

zember 1917¹⁾). Die Fabrikation dieser Erzeugnisse wurde konzessionspflichtig. Die Erteilung der Bewilligung wurde einerseits vom Nachweis eines Bedürfnisses, andererseits von der Tatsache, ob die Produktionskosten und der Verkaufspreis im richtigen Verhältnis zum Gebrauchswert der Ware standen, abhängig gemacht. Die Einführung dieser Düngemittel- und Futtermittelkontrolle erfolgte aber nicht nur im Interesse des Verbrauchers, sondern auch aus produktionspolitischen Erwägungen heraus.

Einer ähnlichen Absicht entsprangen auch jene Erlasse, welche die Bewilligungserteilung von der Tatsache abhängig machten, dass der Gesuchsteller das in Frage stehende Gewerbe bereits vor Kriegsausbruch betrieben hatte.

Das Ueberhandnehmen der Ersatzprodukte führte Mitte 1918 zu einem Beschluss betreffend die Ersatzlebensmittel²⁾, in welchem unter anderem bestimmt wurde, dass derartige Produkte nur mit Bewilligung des Gesundheitsamtes in den Verkehr gebracht werden dürfen.

Im zweiten Weltkrieg wurden sehr oft bestimmte Qualitätsvorschriften aufgestellt (z. B. für Inlandkohle, landwirtschaftliche Hilfsstoffe, rationierte Seifen und Waschmittel).

3. Die gewerbsmässige Trocknung von Gemüsen wurde der Bewilligungspflicht unterworfen, um einer starken Preiserhöhung beim Frischgemüse zu begegnen. Zwecks Bekämpfung der Warenspekulation konnte ausserdem die Warenabteilung die Konzessionserteilung von der Bedingung abhängig machen, dass die Dörrereien ihr die Dörrprodukte ablieferten. Die Zentralstelle für Kartoffelversorgung konnte die Erteilung der Bewilligung zur industriellen Verwendung von Kartoffeln von der Erfüllung der gleichen Bedingung abhängig machen.
4. Die Bewilligungserteilung diente schliesslich auch dazu, Ausnahmen von einem Produktionsverbot zuzulassen. Im Interesse der Milch- und Käseversorgung wurde z. B. ab 27. November 1916 die gewerbsmässige Herstellung von Zieger und Kasein ganz verboten. Bei der Zulassung der freien Preisbildung waren die Behörden davon ausgegangen, dass es sich dabei um ein bei der Butterproduktion anfallendes Nebenprodukt handle und dass die Förderung der im Preise gebundenen Butterfabrikation am besten durch Verzicht auf Regulierung der Preise der Nebenprodukte erfolgen könne. Den Ziegerbauern des Kantons Glarus und der angrenzenden Gebiete wurde nun die weitere Verarbeitung selbst produzierter Milch zu Rohzieger unter der Bedingung gestattet, «dass sie den produzierten Zieger dem

¹⁾ AS 33/1069.

²⁾ BRB vom 24. Juni 1918, AS 34/665.

Verbande der Kräuterkäsefabrikanten und -exporteure oder dessen Mitgliedern zu den vom Zentralverband schweiz. Milchproduzenten mit Genehmigung des Volkswirtschaftsdepartements festgesetzten Rohziegerpreisen abgeben und auf weitergehende Ansprüche aus bestehenden Lieferungsverträgen verzichten »¹⁾. Ausnahmen konnten auch vom Fabrikationsverbot für Weichkäse gewährt werden.

Zusammenfassend kann also festgehalten werden, dass die restriktive Produktionspolitik in zahlreichen Fällen die direkte Konsequenz des punktuellen Preiseingriffes war. Die zielsicherere direkte und indirekte Preisregulierung der Jahre 1939-1945 machte einige restriktive Eingriffe entbehrlich. Wurden gleichartige Massnahmen ergriffen, so entsprangen sie in der Regel nicht repressiven, sondern präventiven Absichten. Die Kriegserfahrungen zeigen auch, dass eine gute Preispolitik immer noch das beste Mittel ist, um einer unerwünschten Verwendung bestimmter Produktionsmittel entgegenzuwirken. Eine den Produktionsverboten oder -beschränkungen widersprechende Preispolitik setzt nämlich eine Prämie auf die Umgehung der produktionspolitischen Massnahmen aus.

B. Verteilungspolitik

I. Der Kettenhandel

1. Ursachen

Der Rückgang des Umsatzvolumens und die Tatsache, dass seit Kriegsausbruch der «seller's market» vorherrschte, führten einerseits zu einer Einschränkung der Zahl der Handelsangestellten (namentlich Handelsreisende, Reklamefachleute usw.), andererseits zu einer Reduktion der Gehälter. Diese freigesetzten Arbeitskräfte suchten und fanden z. T. im «Occasionshandel» ein neues Betätigungsfeld²⁾. Viele Wirtschaftssubjekte betrachteten ferner die Betätigung in der Verteilungssphäre als eine hilfswise Quelle der Einkommensgewinnung. So kam es zu einer starken Ausbreitung des Kettenhandels³⁾.

¹⁾ Vfg. vom 27. November 1916, AS 32/518.

²⁾ Vgl. G. Zürcher, a.a.O., S. 189 und E. Landolt-Cotti Wirkungen des Krieges auf den Handel in der Schweiz und die Sozialwuchergesetzgebung, Zürich 1917, S. 5.

³⁾ «Unter Kettenhandel versteht man die Einschlebung solcher Zwischenhändler in den Weg einer Ware vom Erzeuger zum letzten Verbraucher, welche die Ware dem Verbrauch nicht näher bringen, sondern sie nur durch Aufschlag von Unkosten und Gewinn immer weiter verteuern.» J. Hirsch Der Kettenhandel in wirtschaftlicher Darstellung, Berlin 1916, S. 5.

Bei höchstpreisgeschützten Waren bestand keine Tendenz zur Verlängerung des Absatzweges. Im Gegenteil. Mancher Verteiler wurde zurückgedrängt, weil der Produzent möglichst unmittelbare Verbindung mit dem letzten Verbraucher herbeizuführen suchte. Die Vermehrung der Höchstpreiserlasse bedeutete somit eine zunehmende Ausschaltung von Handelsgliedern, was ebenfalls zu einer Ausweitung des Kettenhandels führte.

Der Verkauf von nicht höchstpreisbetroffenen Existenzgütern zu Preisen, «die gegenüber dem Ankaufspreis einen Gewinn ergeben würden, der den üblichen Geschäftsgewinn übersteigt», war strafbar¹⁾. Trotz dieser Preisregelung blieb aber die Tatsache bestehen, dass die Preiswilligkeit der Verbraucher gerade bei diesen Gütern sehr hoch war. Der einzelne Zwischenhändler konnte den hohen Nachfragepreis nicht ausnutzen, wenn er nicht dem Strafrichter verfallen wollte. Die hohe Preiszahlungsbereitschaft konnte sich aber der «Handel» als ganzes trotzdem zunutze machen. Dies geschah in der Weise, dass der erste Händler den «angemessenen» Gewinn aufschlug, an einen zweiten Händler verkaufte, der mit einem weiteren Aufschlag an einen dritten Händler verkaufte usw. Es kam auch vor, dass Güter, die in der Detailhandelsstufe angelangt waren, dieser durch Sammelkäufe wieder entzogen wurden²⁾.

Die mangelnde Kostenkritik, die in der Wucherverordnung enthaltene Kostengarantie führte also zu einer vertikalen Uebersetzung des Handels. Der Weg zwischen Erzeuger und Verbraucher wurde durch eine Einschaltung unnötiger Handelsglieder verlängert.

Der Verteiler hatte ausserdem ein Interesse an einem teuren Einkauf. Die Anwendung der prozentualen Zuschlagskalkulation führte nämlich dazu, dass der Gesamtgewinn um so höher ausfiel, je höher die Einstandspreise waren. Nachweislich teurer Einkauf wurde also sofort prämiert.

Mit dem Erlass der Wucherverordnung wollten die Behörden die Bildung von Kostenpreisen in der Verteilungssphäre erreichen. Der Kettenhandel führte nun aber zur Entstehung von Preisen, welche nicht im entferntesten durch die Erzeugungskosten begründet waren. Gegenstand des Kettenhandels waren vor allem hochwertige, aufbewahrungsfähige Güter. Noch im Jahre 1918 wurden Fälle aufgegriffen, wo eine Ware innerhalb eines kurzen Zeitraumes vierzehn Hände passiert hatte.

¹⁾ Vgl. S. 64.

²⁾ Vgl. BGE 44/1/204.

2. Gegenmassnahmen

Obwohl das Bundesgericht die Bestrafung des Kettenhandels auf Grund der Wucherverordnung bejaht hatte¹⁾, erlangten nur die sich speziell gegen die vertikale Uebersetzung des Handels richtenden Massnahmen eine gewisse Rolle. Die wichtigsten wirtschaftspolitischen Massnahmen, die zur Bekämpfung des Kettenhandels ergriffen wurden, sind die Handelskonzessionierung, die Festlegung einer Höchstzahl von Händlern und die Festsetzung einer bestimmten Haltefrist. Als Gegenmassnahme diente auch die Beschlagnahme, die weiter unten behandelt werden soll.

a) Handelskonzessionierung

Für den Kettenhandel wurde hauptsächlich der sog. « illegitime » Handel verantwortlich gemacht. « Illegitim » war in der Regel jene Handelstätigkeit, die nach dem 1. August 1914 aufgenommen wurde. Die Erfahrungen hatten auch tatsächlich gezeigt, dass das « Schiebertum » vorwiegend aus den Kreisen dieser sich erst seit Kriegausbruch dem Handel widmenden Personen seinen stärksten und gefährlichsten Zulauf erhielt. Die Einführung der Handelskonzessionierung bezweckte somit die Ausschaltung dieser überflüssigen Handelsglieder. Mit der Einführung der Bewilligungspflicht entstand ein privilegiertes Gewerbe mit besonderen Pflichten. Die meisten Handelsbewilligungen konnten — wie die Produktionskonzessionen — jederzeit widerrufen werden. Die Tätigkeit des Bewilligungsempfängers wurde auch häufig räumlich begrenzt. Auf diese Weise wurde die Nachfragekonkurrenz der Verteiler auf den einzelnen Märkten eingeschränkt.

Während mit der Handelskonzessionierung auch noch andere Ziele als die Bekämpfung des Kettenhandels verfolgt wurden, dienten die beiden folgenden Massnahmen ausschliesslich der Regelung des Handelsweges.

b) Höchstzahl von Händlern

In verschiedenen kriegswirtschaftlichen Erlassen wurde die Zahl der Händler, die nacheinander beim Absatz einer bestimmten Ware mitwirken durften, begrenzt. So bestimmte beispielsweise die Verordnung vom 21. Juni 1918²⁾, dass zwischen dem Importeur von Häuten und Fellen und der Gerberei kein Zwischenhändler eintreten dürfe. In einer den Verkauf von Lederfabrikaten regelnden Verfügung heisst es unter anderem: « An den Verkäufen von Schuhen dürfen zwischen Hersteller und Verbraucher höchstens

¹⁾ BGE 43/1/130.

²⁾ AS 34/718.

zwei Schuhhandelsfirmen, d. h. neben dem Detailhändler nur ein Grossist, beteiligt sein »¹⁾. In einer Verfügung vom gleichen Tage wird überhaupt jeder Zwischenhandel mit Leder, das sich zur Herstellung von Treibriemen eignet, verboten. Im Bundesratsbeschluss betreffend den Verkehr mit Vieh wurde der Verkauf von Vieh von Händler an Händler untersagt²⁾. Ferner wurde bestimmt, dass ein Stück Vieh auf dem gleichen Markte nur einmal verkauft oder vertauscht werden dürfe. Diese Bestimmung richtete sich gegen das sog. « Schneeballsystem », d. h. gegen den mehrfachen Besitzwechsel eines Stückes Vieh am gleichen Tage und auf demselben Markte. Die Metzgereien waren verpflichtet, das gekaufte Vieh zu schlachten. Ein Weiterverkauf war nur dann möglich, wenn der betreffende Metzger zugleich Viehhändler und im Besitze einer Viehhandelsbewilligung war.

c) Haltefrist

Der Kettenhändler wollte an der Ware so viel verdienen wie das Gesetz es zulies, und zwar wollte er das so rasch wie möglich. Durch eine künstliche Verlängerung des Zeitraums zwischen An- und Verkauf konnte daher dem Kettenhandel ein Hindernis in den Weg gestellt werden. Mit der Verlängerung dieser Zeitspanne wuchs nämlich das Risiko (Beschlagnahme, Preisänderung usw.). Von dieser Möglichkeit der Bekämpfung des Kettenhandels wurde z. B. im erwähnten Bundesratsbeschluss betreffend den Verkehr mit Vieh Gebrauch gemacht, indem folgendes bestimmt wurde: « Zugekaufte Tiere dürfen vor Ablauf von zwei Monaten nicht weiterveräussert werden ».

Diese Massnahmen haben infolge milder Handhabung praktisch viel an Wert eingebüsst. Den Viehhandelsbestimmungen wurde z. B. nicht ganz ohne Recht nachgesagt, dass ihr sichtbarster Zweck in der Erhebung von Gebühren bestand.

Auch auf dem Gebiete des Kettenhandels hat die Kriegswirtschaftspolitik der Jahre 1939 - 1945 die Lehren des ersten Weltkrieges zu Rate gezogen. Der Kettenhandel war den Regulierungsorganen bei Kriegsausbruch nicht eine unbekannte Erscheinung, sondern das Volkswirtschaftsdepartement wurde bereits im grundlegenden Bundesratsbeschluss betreffend die Kosten der Lebenshaltung und den Schutz der regulären Marktversorgung vom 1. September 1939 ermächtigt, « die für eine geregelte allgemeine Marktversorgung notwendigen Massnahmen, insbesondere Mass-

¹⁾ Vfg. vom 21. Juni 1918, AS 34/744.

²⁾ BRB vom 13. April 1917, AS 33/181.

nahmen zur Verhinderung von Hamster-, Wucher-, Schieber- und Kettengeschäften, zu ergreifen und nötigenfalls die Bestandesaufnahme, die Beschlagnahme oder die Enteignung von Waren anzuordnen »¹⁾). Und im bundesrätlichen Vollmachtenbericht wurde in diesem Zusammenhange folgendes festgestellt: « Insbesondere soll vermieden werden, dass sich weitere Zwischenhändler in den Verteilungsprozess einschalten und dadurch eine unnötige Erhöhung der Lebenshaltungskosten bewirken »²⁾). Das in Art. 2, lit. c, der Verfügung vom 2. September 1939³⁾ erwähnte Verbot der « volkswirtschaftlich ungerechtfertigten Schiebungen » verfolgte unter anderem den Zweck, zu verhindern, « dass die Versorgung der Konsumentenschaft durch künstliche Verlängerung des Waren-Nachschubweges gestört wird ». « Die Ware soll sich von ihrem Erscheinen auf dem schweizerischen Markte an nur noch um die Gewinnmarge eines Grossisten und eines Detaillisten verteuern »⁴⁾).

Durch die Erfahrungen des ersten Weltkrieges gewitzigt hat der Bund frühzeitig eine Ueberwachungsstelle für den Viehverkehr geschaffen und den Besitz eines kantonalen Viehhandelspatentes als Voraussetzung für die Handelstätigkeit erklärt. Tiere, die ohne Viehhandelspatent erworben wurden, durften nur nach einer zweimonatigen Haltefrist weiterveräussert werden. Ferner konnte den Inhabern des Viehhandelspatentes ein Angebotszwang auferlegt werden.

Die wichtigste Sicherung gegen das Ueberhandnehmen des Kettenhandels bildeten aber die sofort nach Kriegsausbruch eingeführte universale Preisbindung, die Verweigerung der Kostengarantie und der Ausbau der Regelung der Preisbestimmungsgründe. Es kann denn auch tatsächlich festgestellt werden, dass sich das Ausmass des Kettenhandels im Vergleich zum ersten Weltkrieg äusserst bescheiden ausnimmt.

II. Das Koppelgeschäft

Ein besonders beliebtes Mittel zur Umgehung der staatlichen Preisvorschriften bestand auch darin, dass der Verteiler den Verkauf einer höchstpreisgeschützten Ware vom gleichzeitigen Bezug einer anderen, in der Regel höchstpreisfreien, Ware abhängig

¹⁾ AS 55/817.

²⁾ 1. Vollmachtenbericht vom 21. November 1939, S. 29.

³⁾ AS 55/820.

⁴⁾ Entscheide der strafrechtlichen Kommissionen des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements 1939 - 1943, Zürich 1944, Nr. 75, S. 119. Vgl. auch Entscheide der kriegswirtschaftlichen Strafgerichte 1943/45, Zürich 1946, Nr. 11, S. 30.

machte. In zahlreichen Fällen hat der Staat versucht, dieser indirekten Umgehung der Preissetzungen durch gesetzliche Bestimmungen entgegenzuwirken. So wurde beispielsweise bestimmt: «Wer Reis besitzt, oder solchen vom Oberkriegskommissariat bezieht, ist verpflichtet, allen Nachfragen in seinem üblichen Wirkungskreis gerecht zu werden, ohne die Abgabe vom gleichzeitigen Bezug anderer Waren abhängig zu machen»¹⁾.

Durch Koppelgeschäft erhöhte sich also der Preis des Gutes, um dessen Erwerb es dem Käufer eigentlich ging, und zwar erhöhte sich der Preis um so mehr, je geringer der Gebrauchswert des Koppelgutes für den Verbraucher war.

Vereinzelte hatten auch die Preisbehörden des zweiten Weltkrieges gegen Koppelungsgeschäfte vorzugehen. So ging z. B. der Detailhandel an Weihnachten 1942 dazu über, selbst sog. «Schokolade-Aufbindeartikel» herzustellen. Das Koppelgeschäft stellte — wie der Kettenhandel — eine «volkswirtschaftlich ungerechtfertigte Schiebung» dar und wurde auf Grund von Art. 2, lit. c, der Verfügung vom 2. September 1939 bestraft²⁾.

Schliesslich bleibt noch darauf hinzuweisen, dass die kriegswirtschaftlichen Organe in einigen Fällen die «verbundene Warenabgabe» in den Dienst der Absatzlenkung innerhalb ein und derselben Warengruppe gestellt haben. So wurde z. B. der Bezug von Weissmehl vom Erwerb von Vollmehl, der Bezug von Auslandskohlen vom Erwerb von Inlandkohlen abhängig gemacht. Andererseits bildeten aber auch völlig verschiedene Waren den Gegenstand «verbundener Warenabgabe». So wurde z. B. die Einlösung eines bestimmten Fleischcoupons vom gleichzeitigen Bezug von Sauerkraut abhängig gemacht. Durch diese zu einem Zwangskonsum führende Massnahme wurde also die innerhalb der Rationierung gegebene Ausweichmöglichkeit auf «bessere» Qualitäten beschränkt oder der Absatz einer «freien» Ware gefördert. Während des ersten Weltkrieges wurde diese Lenkungsmethode ebenfalls angewandt, so z. B. bei der Regelung des Verbrauchs der kollektiven Haushaltungen³⁾.

III. Der Warenentzug

Sobald der virtuelle Gleichgewichtspreis in erheblichem Masse von der staatlichen Preisfixierung abwich, setzte eine zunehmende Abwanderung der preisgebundenen Waren vom «legalen» Markte

¹⁾ Vfg. vom 3. März 1916, AS 32/110.

²⁾ Vgl. Entscheide der strafrechtlichen Kommissionen des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements 1939-1943, Zürich 1944, Nr. 112, S. 189.

³⁾ So wurde in der Stadt Bern die Abgabe von Kartoffeln an Hotels und Restaurants vom Bezuge einer entsprechenden Menge Mais abhängig gemacht.

ein. Es bildeten sich zwei Märkte und zwei Preise heraus. Der Höchstpreis widersprach sowohl dem Gewinnstreben des Anbieters als auch den Interessen der kaufkräftigen Nachfrager. Die letzteren konnten sich nämlich durch Erhöhung des Nachfragepreises einen höheren Anteil am Sozialprodukt sichern.

Der Anbieter konnte aber den staatlichen Preissetzungen auch ohne Widerhandlungen durch Warenezurückhaltung ausweichen. Die Warenaufstapelung diente der Ausnutzung zeitlicher Preisdifferenzen. Das zeitliche Ausweichen des Angebotes hatte zur Folge, dass die Preisfixierungen rasch marktwidrig und daher unhaltbar wurden. Die Preiserwartungen der Anbieter erfuhren in der Regel keine Enttäuschung: die festgesetzten Preise mussten sehr bald der neuen Marktlage angepasst, d. h. erhöht werden. An dieser Stelle lässt sich besonders deutlich erkennen, dass jede direkte Preisregelung sofort auch das Problem des Mengenausgleichs aufwirft.

Von entscheidender Bedeutung war ferner die Tatsache, dass es der kriegswirtschaftlichen Preispolitik 1914/18 nie gelang, das Preisniveau zu stabilisieren oder doch das Tempo des Preisanstieges zu verlangsamen. Das mit der Aufspeicherung lagerfähiger Güter verbundene Preisrisiko war daher beinahe gleich Null. Die «unabänderlich günstige Preislage» bewirkte, dass die Zeit für den Aufstapler arbeitete. Das Marktverhalten des Anbieters konnte auch durch die Preisfixierungen nicht geändert werden. Auf Grund der in der ersten Kriegszeit gesammelten Erfahrungen rechneten die Marktteilnehmer stets mit einer Neufestsetzung marktfremder Höchstpreise. Es kann in diesem Zusammenhange auch kurz vermerkt werden, dass die preispolitischen Fehlgriffe zu einer gewissen Unterhöhlung der Staatsautorität führten. Die staatlichen Preisfixierungen wurden mit der Zeit gar nicht mehr so ernst genommen; der Höchstpreis galt stets als ein Provisorium.

Unter dem Eindruck der Kurzlebigkeit der Preissetzungen suchte andererseits der Konsument möglichst grosse Gütermengen zu erwerben. In Erwartung kommender «Preiskorrekturen» war der Nachfrager oft bereit, den laufenden Höchstpreis zu überschreiten. Als Beispiel für eine solche kumulative Preissteigerung kann folgende Feststellung angeführt werden: «Wilde Gerüchte über weiter zu erwartende Aufschläge veranlassten vielerorts die Bevölkerung, Schuhe in Vorrat zu kaufen, so dass sich infolge der vermehrten Nachfrage die Situation noch verschärfte».¹⁾ Bei dieser Verschiebung der Preiswilligkeitskurve nach rechts dürften auch die «Qualitätserwartungen» eine Rolle gespielt haben. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass vielfach die bloße Festsetzung eines Höchstpreises eine vermehrte Warenezurückhaltung und vermehrte

¹⁾ Schlussbericht der Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft, a.a.O., S. 190.

Deckungskäufe auslöste. Der Preiseingriff wurde als ein Indiz für eine verschärfte Preissteigerungstendenz betrachtet.

Die gleichen Feststellungen können auch für die Unternehmer- nachfrage gemacht werden. So rief z.B. die fortgesetzte Neufest- setzung der Papierpreise massive Vorratskäufe durch die Papier- verarbeiter hervor. Die Papierfabrikanten hatten aber eben aus diesem Grunde keine Lust zu liefern.

In diesem Zusammenhang lässt sich die Bedeutung der besseren Preisbeherrschung während des zweiten Weltkrieges deutlich er- kennen. Die « gelenkte Preissteigerung » der Jahre 1939-1945 liess die Erwartung zukünftiger Preiserhöhungen gar nicht so stark auf- kommen wie im ersten Weltkrieg. Trugen die Preiserwartungen in der zweiten Hälfte des ersten Weltkrieges wesentlich zur be- beschleunigten Verschiebung der Preisebene bei, so übten die Anti- zipationen ab 1943 — neben anderen Faktoren — ganz umgekehrt eine preisstabilisierende Wirkung aus. Die mit der Hoffnung auf ein baldiges Kriegsende verbundene Erwartung sinkender Preise und besserer Warenqualitäten führten in der zweiten Hälfte des zweiten Weltkrieges zu einer gewissen Nachfragezurückhaltung, was die Aufgabe der preisregelnden Behörde sehr erleichterte. In zahlreichen Industriezweigen beklagte man sich über die « Frie- denspsychose », über das zunehmende « Versagen » des Publikums. Von dieser veränderten Marktstimmung wurden vor allem die Güter des aufschiebbaren Bedarfs — z.B. Schuhe und Textilien — betroffen. Die Nachfragezurückhaltung fiel um so stärker aus, je grösser die Warenvorräte der Verbraucher waren. Viele Konsu- menten hatten sich nämlich in den ersten Kriegsmonaten « über- kauft » (namentlich Gebrauchsgegenstände). Bezeichnend für die im Laufe des Jahres 1943 eingetretene Veränderung der Marktlage ist die Tatsache, dass Interessentengruppen die Festsetzung von Minimalpreisen forderten.

Zur Bekämpfung dieser künstlichen Warenverknappung, welche die angestrebte Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung durchkreuzte, wurden folgende Massnahmen ergriffen.

1. Wucherverbot

Schon in der bereits mehrfach erwähnten Wucherverordnung vom 10. August 1914 war eine Bestimmung enthalten, die sich mit den durch Warenaufspeicherung verursachten Marktspannungen befasste. In Art. 1, lit. c, heisst es, dass wegen Wuchers derjenige bestraft werde, der, « in der Absicht, aus einer Preissteigerung geschäftlichen Gewinn zu erzielen, im Inland Einkäufe von Nah- rungsmitteln oder anderen unentbehrlichen Bedarfsgegenständen

macht, die sein gewöhnliches Geschäfts- oder Haushaltsbedürfnis erheblich übersteigen». Der Nachweis einer durch die Aufstapelung beabsichtigten oder tatsächlich herbeigeführten Preissteigerung war somit nicht erforderlich.

Der Vollzug dieser Bestimmung durch die Kantone vermochte — wie die Preiswuchervorschriften — nicht zu befriedigen. Durch die verhängten Bussen wurde oft der widerrechtlich erlangte Gewinn nicht erfasst, so dass sich selbst bei einer allfälligen Verurteilung noch gute Geschäfte machen liessen. Von dem eingeräumten Recht zur Entziehung der Waren machten die Kantone nur ungenügend Gebrauch. Vielfach konnten sie auch gar nicht gegen die Warenaufstapelung vorgehen, weil die Warenvorräte in der Zwischenzeit in andere Kantone verschwanden.

Ein entscheidender Mangel dieser Regelung bestand aber darin, dass sie sich nur gegen die aus Warenaufkäufen hervorgehende Aufspeicherung richtete. Im übrigen blieb es den Produzenten und Verteilern nach wie vor unbenommen darüber zu entscheiden, ob sie die in ihrem Besitze befindlichen Güter verkaufen wollten oder nicht. Die Ergreifung angebotspolitischer Massnahmen kam in der ersten Kriegshälfte, als man ängstlich darauf bedacht war, die «freie Wirtschaft» aufrechtzuerhalten, schon gar nicht in Frage. Es wurde immer wieder unterstrichen, dass die «Freiheit des Verkaufs» von den Preismassnahmen in keiner Weise betroffen werde¹⁾.

Die Behörden wurden jedoch auch hier mit der Zeit gezwungen, einen von ihren ursprünglichen Absichten abweichenden wirtschaftspolitischen Kurs einzuschlagen.

2. Beschlagnahme

Für die ganze Kriegspreispolitik 1914/18 ist charakteristisch, dass sie zunächst ohne Ergänzungsmassnahmen auskommen zu können glaubte. Erst allmählich gelangte man unter dem Eindrucke der mit der direkten Preisbeeinflussung verbundenen Auswirkungen zur Erkenntnis, dass das Preisproblem unlösbar mit dem Mengenproblem verknüpft sei. Dieser Uebergang von der Preisregulierung zur Angebotslenkung war unausweichlich. Die Einführung der Beschlagnahme als angebotslenkendes Mittel erfolgte im Frühjahr 1916. Von dieser mengenpolitischen Massnahme wurde zunächst nur sehr zaghaft Gebrauch gemacht. Dieses langsame Hinübergleiten zur Angebotslenkung kann auch als stillschweigendes Ein-

¹⁾ Vgl. z.B. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über Begnadigungsgesuche. Vom 22. November 1916, B.Bl. 1916/IV/273.

geständnis der Wirkungslosigkeit der bisherigen direkten Preisregelung betrachtet werden.

Durch Beschlagnahme verliert der Warenbesitzer die Verfügungsgewalt über die beschlagnahmten Gegenstände. Der Inhaber beschlagnahmter Waren ist von dem Verbot betroffen, tatsächliche Veränderungen an ihnen vorzunehmen, sie zu verarbeiten, zu veräussern oder an einen andern Ort zu verbringen. Die Beschlagnahme hat also eine ausgesprochene Sperrwirkung; sie schafft einen Schwebezustand, der durch Ergreifung anderer Lenkungs-massnahmen (z. B. Freigabe, Ablieferungszwang, Verkaufszwang) beendet wird.

Das Beschlagnahmerecht wurde schrittweise ausgedehnt. Vom ersten Beschlagnahmebeschluss wurden jene Lebensmittelvorräte betroffen, die zum Zwecke der Spekulation angehäuft oder dem Konsum vorenthalten wurden; drei Wochen später wurde das Beschlagnahmerecht auf die Futtermittel ausgedehnt. Vom 21. März 1916 an konnten sämtliche aufgespeicherten Spekulationswaren ohne Unterschied mit Beschlagnahme belegt werden¹⁾. Die Grundsätze, die bei der Abschätzung der beschlagnahmten Güter angewandt wurden, gelangten bereits im Kapitel über die Uebnahme- und Abgabepreise zur Darstellung²⁾.

Durch diese Beschlagnahmebeschlüsse wurden den preisregelnden Stellen die «schärfsten Waffen im Kampfe gegen die Warenspekulation» ausgehändigt³⁾. Gerade die von diesen Beschlüssen ausgehende Lähmungswirkung war auf diesem Gebiete erwünscht. Die Preiserwartungen der Spekulanten wurden durch die drohende Abschätzung ungünstig beeinflusst.

Von entscheidender Bedeutung war die im Bundesratsbeschluss vom 11. April 1916⁴⁾ enthaltene Regelung. Die Beschlagnahme war von nun an auch ohne Verstoss gegen eine Rechtsnorm möglich; die Beschlagnahme war gerechtfertigt, wenn ein «öffentliches Interesse» vorlag. Während die Teilbeschlagnahme in der Regel mit Enteignung endete, konnte diese allgemeine, bewirtschaftende Beschlagnahme so vor sich gehen, dass der Wareneigentümer lediglich das Verfügungsrecht über die betreffenden Güter verlor, ein Verfahren, das in der überwiegenden Zahl der Fälle angewandt wurde. Damit erwuchs dem Staat die Aufgabe, die vorhandenen Warenvorräte, die laufenden Importe und die laufende Produk-

1) Die drei grundlegenden Beschlagnahmebeschlüsse waren:
BRB vom 18. Februar 1916, AS 32/52
BRB vom 10. März 1916, AS 32/75
BRB vom 21. März 1916, AS 32/93.

2) Vgl. S. 132 ff.

3) J. Käppeli/M. Riesen, a.a.O., S. 94.

4) AS 32/145.

tion der volkswirtschaftlich erwünschten Verwendung zuzuführen. Die beschlagnahmten Güter konnten nur mit Einwilligung der kriegswirtschaftlichen Leitung an den Markt übergehen. Damit wurde also die Nachfragekonkurrenz auf den Bezugsmärkten gemildert. Der Staat hatte die Möglichkeit, den Zirkulationsprozess der beschlagnahmten Waren zu überwachen. Diesem Zwecke diente z. B. die Statuierung eines Fakturierungszwanges. Eine noch stärkere Stellung konnte sich der Staat dadurch verschaffen, dass er das beschlagnahmte Gut selbst als Eigentümer zu festgesetztem Preis übernahm. Wie aus den Ausführungen über den Uebernahmepreis hervorgeht, wurde diese Art der Angebotslenkung nur selten angewandt. Eine dritte Variante bestand schliesslich darin, dass die Beschlagnahme durch die Freigabe abgelöst wurde. Die Freigabe bedeutete jedoch noch nicht, dass der Staat auf jegliche Beeinflussung der weiteren Marktvorgänge verzichtete. An die Freigabe konnte nämlich das betreffende kriegswirtschaftliche Organ Bedingungen knüpfen. Die bedingte Freigabe diente vor allem der Bekämpfung des Kettenhandels. So mussten sich z. B. die Besitzer beschlagnahmter Waren schriftlich verpflichten, die Produkte direkt dem Konsum, dem Detailhandel oder einem bestimmten Wirtschaftsverband zuzuführen.

Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass die Beschlagnahme auch als allgemeine Sicherungsmassnahme angewandt wurde. Die Erfahrungen des ersten Weltkrieges zeigen, dass die direkte Preisbeeinflussung nur dann einen Sinn haben kann, wenn sich die Ware im wesentlichen in der Verfügungsgewalt der Regulierungsorgane befindet. An die Stelle des ausgeschalteten Marktpreises musste notwendig ein anderes Selektionsmittel treten¹⁾. Die Beschlagnahme diente in solchen Fällen als Bewirtschaftungsgrundlage. Man kann daher die Beschlagnahme als den Kern der marktpolitischen Lenkungsmittel bezeichnen.

Als ergänzende Massnahme wurde manchmal die Transport Sperre über die beschlagnahmten Güter verhängt. Dieses Mittel hatte den Zweck, die illegalen Warenverschiebungen vor der Durchführung der Bestandesaufnahme auf ein Minimum zu beschränken.

Eine drohende Beschlagnahme führt zu einer gewissen Lähmung der Unternehmertätigkeit. Die Wirtschaftssubjekte suchten sich solchen angebotslenkenden Eingriffen dadurch zu entziehen, dass sie in vermehrtem Masse ihre Aufmerksamkeit auf solche Produkte konzentrierten, die für eine Beschlagnahme nicht in Frage kamen. Dieser unerwünschten Wirkung suchte der Staat dadurch zu steuern, indem er bei einigen Produkten ausdrücklich erklärte, dass er auf jede zukünftige Beschlagnahme verzichte. Der Beschlagnahmeverzicht diente somit der Förderung von In-

¹⁾ Vgl. S. 218 ff.

landproduktion und Einfuhr. So wurde z. B. bestimmt, dass die aus Selbstversorgergetreide erzeugten Futtermittel der Beschlagnahme nicht unterliegen. Von der Beschlagnahme wurden ferner jene Mengen Alteisen, Altguss usw. ausgenommen, welche aus dem Ausland eingeführt wurden. Dass dieser gutgemeinte Beschlagnahmeverzicht zu verschiedenen Gesetzesumgehungen führte, liegt auf der Hand. Völlig vertretbare Waren lassen sich nämlich auf die Dauer nicht ungleich behandeln; als beschlagnahmefrei wurden gelegentlich auch solche Produkte — natürlich zu entsprechend höheren Preisen — angeboten, die der Beschlagnahme widerrechtlich entzogen worden waren.

Wie bereits mehrfach betont, haben die Lehren des ersten Weltkrieges und die in der Zwischenkriegszeit namentlich in der Agrarwirtschaft gesammelten Erfahrungen dazu geführt, dass die kriegswirtschaftlichen Organe bei Ausbruch des zweiten Weltkrieges im allgemeinen die Notwendigkeit der Einführung einer Preis- und einer Mengenregulierung erkannten. Dem entspricht die frühzeitige und einheitliche Regelung des Beschlagnahmerechts. Die Beachtung mengenpolitischer Gesichtspunkte kommt sogar schon im sog. « Kriegsvorsorgegesetz » vom 1. April 1938 ¹⁾ zum Ausdruck. Darin wurde der Bundesrat ermächtigt, im Falle unmittelbarer Kriegsgefahr « insbesondere » die Beschlagnahme und Enteignung zu verfügen. Zur Abklärung des Bedarfs und der Versorgungslage führte die Zentralstelle für Kriegswirtschaft in der Vorkriegszeit Bestandserhebungen über die wichtigsten Lebens- und Futtermittel und die unentbehrlichsten industriellen Rohstoffe durch. Diese Bestandesaufnahmen erlaubten einesteils eine zielsichere Vorratspolitik; andernteils bildeten sie bei Kriegsausbruch eine wichtige Grundlage für die Dispositionen der Bewirtschaftungsstellen. Im ersten Weltkrieg mangelte es fast überall an zuverlässigen Statistiken; auf manchen Gebieten herrschte während des ganzen Krieges eine vollkommene Ahnungslosigkeit, was jede ernsthafte Preisregelung unmöglich machte. Um die Anlegung von Vorräten zu fördern, wurde in den Jahren 1938/39 manchmal die Zusicherung abgegeben, dass die Warenlager « im Ernstfalle für die eigenen Betriebsbedürfnisse » behalten werden könnten ²⁾.

Es ist bereits angedeutet worden, dass der die Kriegswirtschaftspolitik der Jahre 1939/45 kennzeichnende starke Ausbau der direkten Wirtschaftslenkung der Beschlagnahme und den sich ihr anschliessenden Lenkungsmassnahmen wie Ablieferungs- und Verkaufszwang notwendig eine viel grössere Bedeutung verlieh als im ersten Weltkrieg. Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass sich die

¹⁾ AS 54/309.

²⁾ 1. Vollmachtenbericht vom 21. November 1939, S. 39.

kriegswirtschaftlichen Behörden der Beschlagnahme mit Zurückhaltung bedient haben. Es wurden oft andere dem betreffenden Lenkungsbedürfnis entsprechende Massnahmen ergriffen, die aber unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten der Beschlagnahme gleichgesetzt werden können. So wurde die Beschlagnahme nicht «zur Vorbereitung der Verbrauchslenkung, insbesondere der Rationierung», wie dies der Beschlagnahmebeschluss vorsieht, benützt, sondern die beabsichtigte Sperrwirkung wurde durch Verfügung einer Abgabe- und Bezugssperre erreicht.

C. Verbrauchspolitik

I. Regelung des mittelbaren Verbrauchs

Es handelt sich hier um die staatliche Beeinflussung des sog. reproduktiven oder technischen Konsums. Jede Regelung der Produktion bedeutet zugleich eine Steuerung des letzten Verbrauchs.

1. Regelung der Produktionsweise

Hierher gehören jene Massnahmen, die eine den kriegswirtschaftlichen Erfordernissen angepasste Verwendung der begrenzt vorhandenen Mittel bezwecken. Es handelt sich dabei im wesentlichen um eine Politik der Vorratsrettung und Vorratsstreckung.

a) Verfütterungsbeschränkungen und -verbote

Diese Massnahmen bezweckten die Ausschaltung des Tieres als «Nahrungskonkurrent» des Menschen. Die Schwierigkeiten in der Lebensmittelzufuhr erforderten, dass die zur menschlichen Ernährung geeigneten Nahrungsmittel auch tatsächlich diesem Zwecke dienstbar gemacht wurden.

Das erste Verfütterungsverbot, das schon am 27. August 1914 erlassen wurde, betraf das Brotgetreide und das Mehl. Dieses Verfütterungsverbot wurde in landwirtschaftlichen Kreisen lebhaft bekämpft. Mit einigem Recht wurde auf die etwas eigenartige Situation hingewiesen, dass das inländische Brotgetreide für industrielle Zwecke völlig frei verfügbar sei¹⁾. Das Inlandgetreide wurde zu Kaffeesurrogaten, Presshefe, Malz, Stärke usw. verarbeitet. Für diese Produkte bestanden keine Preisbindungen. Diese

¹⁾ Vgl. Jahresbericht des leitenden Ausschusses des schweizerischen Bauernverbandes und des schweizerischen Bauernsekretariates 1916, S. 11/12.

Verarbeitungsindustrien waren also in der Lage, die Mühlen, deren Mahlprodukte im Preise gebunden waren, auf den Bezugsmärkten zu überbieten. So kam es, dass das Inlandgetreide bis 1917 für die Brotversorgung überhaupt keine Bedeutung erlangte. Die Verfütterungsvorschriften wurden auch sehr oft umgangen. Die Behörden versuchten allerdings durch Vermittlung von « preiswürdigen Kraftfuttermitteln » das Verfütterungsverbot « wirksam zu unterstützen » ¹⁾.

Das Verfütterungsverbot führte in den ersten Kriegsjahren vielfach zu einer Ausweitung der Futtergetreidefläche auf Kosten der Brotgetreidefläche. In diesem Falle konnte nämlich der Agrarproduzent den ganzen Bodenertrag verfüttern.

Den Forderungen auf völlige Freigabe der Verfütterung von Inlandgetreide hat der Bund nie entsprochen. Zwecks Hebung der Eierproduktion wurde dagegen anfangs 1917 die Verwendung von Inlandgetreide zur Fütterung des Hausgeflügels gestattet.

Das zunehmende Missverhältnis zwischen Milchbedarf und Milchproduktion führte im Jahre 1917 zum Erlass von Milchverfütterungsvorschriften. Jede Verfütterung von Vollmilch oder von nur teilweise entrahmter Milch war verboten. Die Eidgenössische Zentralstelle für Milch und Milcherzeugnisse schätzte die dadurch erzielte Ersparnis für das Jahr 1918 auf $\frac{1}{2}$ Mill. Zentner.

Ende 1917 wurde auch die Verfütterung von Kartoffeln eingeschränkt. Gesunde Kartoffeln mit einem Durchmesser von mehr als $2\frac{1}{2}$ cm durften ohne Ermächtigung der Eidgenössischen Zentralstelle für Kartoffelversorgung nicht verfüttert werden.

Schiesslich wurden auch das Dörrobst und die Gelbrüben einem Verfütterungsverbot unterstellt.

Im dritten Teil wird noch näher zu zeigen sein, dass die Umgehung der Verfütterungsvorschriften hauptsächlich eine Folge der völlig widerspruchsvollen Preisrelationen war. So wurde beispielsweise auf die Umgehung des Verfütterungsverbotes für Milch und Speisekartoffeln eine Prämie ausgesetzt. Die Verfütterung war für den landwirtschaftlichen Produzenten lohnender als der Direktverkauf.

b) Ausmahlungsvorschriften

« In der Absicht, das Getreide in weitgehendstem Masse für die Brotversorgung des Landes nutzbar zu machen », erliess der Bundesrat Ende August 1914 eine Bestimmung, wonach die Mühlen das Getreide bis zur mehlfreien Kleie auszumahlen hatten. Sämtliche Mühlen durften somit nur noch eine Mehlsorte, das

¹⁾ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung zu den Rechnungen und Bilanzen der Kriegsorganisationen für die Lebensmittelversorgung der Zivilbevölkerung, 1914 - 1918, Bern 1921, S. 8.

sog. Vollmehl, herstellen. «Die erzielte Ersparnis belief sich bei einer Höchstausbeute von 90 % auf 25 % des jährlichen Normalbedarfes von 65'800 Wagenladungen Brotgetreide. Mit andern Worten: der monatliche Verbrauch von ca. 5'490 Wagenladungen sank auf 4'050 Wagenladungen»¹⁾). Einige Kantone hatten schon früher in dieser Richtung gearbeitet. So hatte der Zürcher Regierungsrat bereits am 2. August 1914 die Mühlenbesitzer des Kantons ersucht, nur noch Vollmehl herzustellen.

Es ist bereits darauf hingewiesen worden, dass mit der Festsetzung von Höchstpreisen in der Regel die Preiskonkurrenz aussetzte, obwohl der Höchstpreis einer Preisunterbietung nicht im Wege steht. Wollte ein Müller seinen Kundenkreis erweitern, so stand ihm noch das Mittel der Qualitätskonkurrenz zur Verfügung. Von dieser Möglichkeit machten tatsächlich zahlreiche Produzenten Gebrauch, indem sie in vorschriftswidriger Weise möglichst weisses Mehl herstellten. Die Qualitätskonkurrenz war übrigens viel wirkungsvoller als die Preiskonkurrenz, weil die Käufer von ihren hergebrachten Verbrauchsgewohnheiten nicht ablassen wollten. Da der Müllereibetrieb relativ stark mit fixen Kosten belastet ist, konnte durch Erhöhung der Ausbringung eine Senkung der Durchschnittskosten und damit eine Verbesserung der Preis-Kosten-Spanne erzielt werden, obwohl die Qualitätskonkurrenz mit einer ungünstigen Mehlausbeute (= schlechte Ausnutzung des Rohstoffes) verbunden war. «Wurde diesem Treiben nicht rechtzeitig das Handwerk gelegt, so sahen sich andere Müller gezwungen, auf demselben Wege nachzufolgen oder sogar vorzueilen, sofern sie ihre Kunden nicht an den Nebenbuhler verlieren wollten»²⁾).

Diese vorschriftswidrige Qualitätskonkurrenz wurde einmal dadurch bekämpft, dass der Mahllohn weiter gekürzt wurde. Je knapper diese Differenz zwischen dem Getreideeinstandspreis und dem Höchstverkaufspreis für Mahlprodukte bemessen wurde, ein um so grösseres Interesse musste der Müller an einer hohen Mehlausbeute haben. Um den Ausmahlungsvorschriften Nachachtung zu verschaffen, wurde ferner ein für alle Mühlen gültiges Typmuster aufgestellt. Sodann wurde eine eidgenössische Mühlenkontrolle eingeführt. Das Militärdepartement wurde ermächtigt, jenen Mühlen, die den Mahlvorschriften nicht nachkamen, die Lieferung von Bundesgetreide bis auf die Dauer von drei Monaten ganz oder teilweise zu entziehen. Die von der Androhung derartiger Sperrmassnahmen ausgehende Abschreckungswirkung war vielfach bedeutend

¹⁾ J. Studer Die Getreideversorgung der Schweiz während des Weltkrieges, 1914 - 1918. Diss. Zürich 1925, S. 56 (Maschinenschrift).

²⁾ J. Wirz Die Getreideproduktion und Brotversorgung der Schweiz, Zürich 1917, S. 147.

grösser als die Festsetzung hoher Geldbussen. Diese Methode wurde auch vom Bureau der vier Lebensmittelsyndikate der S.S.S. angewandt, indem die Importeure und Detaillisten, welche die aufgestellten Vorschriften übertraten, bei Zuteilungen nicht mehr berücksichtigt wurden. Die kriegswirtschaftliche Gesetzgebung der Jahre 1939/45 sah sogar die Schliessung von Geschäften vor.

Die Durchführung der Ausmahlungsvorschriften stiess bei den sog. Kunden- oder Bauernmühlen auf besondere Schwierigkeiten. Es handelte sich hier um Lohnmahlungen. Die Entschädigung richtete sich nach der Menge des zur Vermahlung abgelieferten Brotgetreides. Die starke Ausmahlung bedeutete eine längere Mahldauer und somit einen Lohnausfall. Die Kundenmühle war daher stets geneigt, besonders weisses Mehl herzustellen, um das tägliche Mahlquantum nicht zu verringern. Die Bauernmühlen wiesen wiederholt darauf hin, dass sie mit ihren primitiven Einrichtungen das Getreide nicht dem Typmuster entsprechend ausmahlen können. Andererseits hatte auch der Landwirt ein Interesse an der Einhaltung eines tiefen Ausmahlungsgrades, da in diesem Falle die Futtermittelmenge um so höher ausfiel. Diese verfütterungsfähigen Abfälle fanden im eigenen Betrieb eine sehr lohnende Verwertung.

Ausmahlungsvorschriften wurden auch für Mais erlassen. Infolge Kartoffelmangel nahm nämlich der Verbrauch an Mais zu Esszwecken « nicht nur im Tessin, sondern auch in der gesamten übrigen Schweiz zu »¹⁾.

Alle diese Mahlvorschriften führten zu einer Qualitätsverschlechterung der lenkungs-betroffenen Endprodukte. Mit der Erhöhung des Ausmahlungsgrades konnten sowohl die kostenbedingten als auch die nachfragebedingten Preissteigerungen etwas abgebrems werden²⁾. Die Mahlvorschriften führten aber auch zu einer empfindlichen Verengerung der Futtermittelbasis³⁾. Die durch die Streckungsmassnahme erzielte bessere Ausnutzung eines gegebenen Getreidevorrates für die menschliche Ernährung ging weitgehend auf Kosten der Viehhaltung.

c) Beimischungszwang und -verbote

Der Beimischungszwang ist eine positive Zwangsmassnahme; sein Zweck besteht in der Herbeiführung einer erwünschten Substi-

¹⁾ 7. Neutralitätsbericht vom 24. Mai 1917, B.Bl. 1917/III/241.

²⁾ Ein Teil der kriegsbedingten Mehrkosten (Anstieg des Getreideeinstandspreises franko Schweizergrenze) konnte durch Erhöhung der Backmehlausbeute aufgefangen werden.

³⁾ Diesen Ausfall an Müllereiabfällen usw. schätzte Käppeli auf jährlich 6500 Wagen à 10 Tonnen. J. Käppeli Die schweiz. Viehhaltung unter dem Einflusse des gegenwärtigen Krieges, Bern 1917, S. 8.

tution. Der Grundstoff wird nicht vollständig ausgeschaltet, sondern lediglich durch Mitverbrauch anderer Güter «gestreckt».

Dieses Mittel wurde hauptsächlich gegen Kriegsende, als die Brotgetreidezufuhren beinahe stillstanden, zur Streckung der Vorräte an Mahlgetreide angewandt. Es entstand dann ein sog. Beimahlungszwang. Als Streckungsmittel wurden Mais- und Reismehl verwendet. Die Vorschriften über die Zusammensetzung des Mischmehls wurden der jeweiligen Versorgungslage angepasst. Die sich bei der Vermahlung ergebenden Futtermittelwaren von Brotgetreide, Mais und Reis mussten ebenfalls unter sich vermischt werden.

Um die Umgehungsmöglichkeiten anderer kriegswirtschaftlicher Vorschriften zu begrenzen, hat der Bund auch zum Vermischungsverbot gegriffen. Zur Sicherung der strengen Ausmahlungsvorschriften für Brotgetreide wurde den Mühlen z. B. untersagt, Vollmehl mit anderem Mehl zu mischen. Der Unterstützung des Verfütterungsverbot diente das Verbot des Mischens von Brotgetreide mit Futtergetreide. Das Mischverbot diente auch als Kampfmittel gegen die Umgehung von Höchstpreisvorschriften.

Bei einem Vergleich mit dem zweiten Weltkrieg ergibt sich zunächst, dass alle angeführten, der Regelung der Produktionsweise dienenden Massnahmen auch von der Kriegswirtschaftspolitik der Jahre 1939-1945 angewandt wurden. So wurde die Verfütterung von Brotgetreide an Haustiere aller Art verboten. Ferner wurde auch die Verwendung von Speisekartoffeln zu Fütterungszwecken untersagt. Aus den Ausführungen des dritten Teiles geht hervor, dass in den ersten Jahren des zweiten Weltkrieges zeitweise Preisverschiebungen eintraten, die den Erfolg der Verfütterungsverbote beeinträchtigten.

Die Produktionsweise wurde auch im zweiten Weltkrieg durch den Erlass von Ausmahlungsvorschriften geregelt. Während der Ausmahlungsgrad für Brotgetreide in der Vorkriegszeit rund 70 % betrug, wurde die Mehlausbeute im Laufe des Krieges sukzessive erhöht; der übliche Ausmahlungsgrad betrug 90 %. Allein durch diese Massnahme konnten jährlich 10'000 bis 12'000 Wagenladungen Brotgetreide eingespart werden¹⁾. Die sofortige Erhöhung der Backmehlausbeute machte es auch möglich, dass die Brotpreise, trotz den fortwährend steigenden Einstandspreisen, vom Kriegsausbruch hinweg noch sieben Monate beibehalten werden konnten.

Der Beimischungszwang bei der Mehlerstellung wurde früher als im ersten Weltkrieg eingeführt. Abgesehen vom Kartoffelbrot,

¹⁾ W. Laesser Die eidgenössische Getreidegesetzgebung, Agrarpolitische Revue 2. Jg., 1945/46, S. 19.

hat man in der Schweiz dem Weizen nur Roggen und Gerste beigemischt. Die Roggen- und Gersteszusätze schwankten zwischen 5 und 15 %. Im März 1944 wurde zum erstenmal in der Schweiz das Kartoffelbrot obligatorisch eingeführt. Die starke Expansion der Kartoffelanbaufläche und die guten Erträge pro Flächeneinheit erlaubten also — im Gegensatz zu 1914/18 — diese Hackfrucht als wichtiges Getreidestreckmittel zu verwenden.

Der grosse Unterschied gegenüber 1914/18 besteht nun aber darin, dass die Regelung der Produktionsweise nicht vornehmlich auf die Nahrungsmittelerzeugung beschränkt blieb, sondern dass zahlreiche andere Erwerbsweige von Verwendungsvorschriften betroffen wurden. Die Kriegswirtschaftspolitik befasste sich eben nicht — wie 1914/18 — vorzüglich mit der agraren, sondern ebenso sehr mit der industriellen Produktion. Diese Verwendungsvorschriften bezweckten auch eine Streckung der zum Teil recht erheblichen Vorkriegsvorräte (z. B. textile Rohstoffe). Ein wichtiges Lenkungsmotiv war ferner die Erzielung einheitlicher Endprodukte, welche eine Preissetzung und die Preistiefhaltung erleichterten.

Umfassende Produktionsvorschriften wurden z. B. in der Textilindustrie erlassen, durch welche die Beimischungsquoten an Kunst- und Ersatzfasern für die einzelnen Fabrikate festgelegt und für bestimmte Zwecke die Verwendung verschiedener textiler Rohstoffe untersagt wurden. So durften die schweizerischen Kammgarnerien ab 4. November 1940 nur noch Kammgarne herstellen mit einem durchschnittlichen Mischungsverhältnis von 70 % Wolle und 30 % Beimischungsmaterial. Auch der Schuhindustrie wurden strenge Verwendungsvorschriften gemacht. So wurde die Verwendung von Rohgummi und Rohgummiabfällen für die Herstellung von Gummischuhen, Gummiabsätzen und Gummisohlen untersagt. Ferner wurde das Kriegs- Industrie- und -Arbeits-Amt ermächtigt, den Betrieben, die Rohgummi verarbeiten, die teilweise Ersetzung des Rohgummis durch Gummiregenerate und Füllstoffe vorzuschreiben. Von dieser Ermächtigung hat das Kriegs-Industrie- und -Arbeits-Amt insbesondere bei der Regelung der Pneufabrikation Gebrauch gemacht.

Endlich bleibt noch zu erwähnen, dass im zweiten Weltkrieg auch Beimischungsmonopole geschaffen wurden. So wurde die Beimischung von Ersatztreibstoffen zum Benzin nur der Schweizerischen Genossenschaft für die Versorgung mit flüssigen Kraft- und Brennstoffen « Petrola » nach den Weisungen der Sektion für Kraft und Wärme gestattet. Die anderen Wirtschaftssubjekte wurden somit von einem Beimischungsverbot getroffen. Andere Erlasse enthielten weder ein Beimischungsverbot noch einen Beimischungszwang, sondern lediglich eine Beimischungserlaubnis. So wurde beispielsweise « im Interesse einer möglichst sparsamen Verwendung von Steinkohlen bei der Gasfabrikation » den Gaswerken

gestattet, dem Steinkohlengas Wasser- und andere geeignete Brenngase beizumischen. In andern Fällen war schliesslich eine Bewilligung für die Vermischung erforderlich. So war die Entnahme von Schmier- und Isolierölen aus eigenen Vorräten nur mit einer Bewilligung der Sektion für Kraft und Wärme gestattet.

Das Motiv der Preistiefhaltung spielte bei der Einführung der Regelung der Produktionsweise in der Papierindustrie eine wichtige Rolle. Untersuchungen hatten ergeben, dass die Papierpreise durch Gewichts- und Qualitätsherabsetzung sowie durch Verringerung der Zahl der verschiedenen Stoffzusammensetzungen, Formate, Farben usw. beibehalten oder doch vor stärkeren Erhöhungen bewahrt werden könnten. Von dieser Möglichkeit der Preisstabilisierung wurde durch Ergreifung verschiedener produktionslenkender und marktordnender Massnahmen, welche die volle Unterstützung der Papierproduzenten erhielten, Gebrauch gemacht¹⁾. Damit wurde der übertriebenen Produktdifferentiation ein Ende bereitet. Diesen Fabrikationsvorschriften kann ein Erfolg nicht abgesprochen werden, waren doch die während des zweiten Weltkrieges eingetretenen Papierpreiserhöhungen verhältnismässig bescheiden²⁾. Bemerkenswert ist insbesondere die Tatsache, dass zwischen dem 1. September 1941 und dem 1. Januar 1946 keine Heraufsetzung der Papierpreise eintrat. Im Jahre 1941 war der Ausbau der Papierbewirtschaftung im wesentlichen beendet.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Kriegswirtschaftspolitik des zweiten Weltkrieges die unerlässlichen Rohstoffeinsparungen weniger durch den Erlass von Produktionsverboten, als durch die Aufstellung von Fabrikations-, Verarbeitungs- und Verwendungsvorschriften herbeizuführen suchte. Das Verwendungsverbot hatte den Zweck, den kriegswirtschaftlich unerwünschten und nicht lebenswichtigen Verbrauch bestimmter Produktionsstoffe zu verhindern. Der Produzent brauchte nicht von vornherein auf die Herstellung des betreffenden Artikels zu verzichten, sondern er konnte, soweit dies technisch möglich war, den gleichen Gegenstand mit Hilfe sog. Ausweichrohstoffe fabrizieren. Im ersten Weltkrieg waren derartige Vorschriften eine Seltenheit³⁾. Endlich bleibt noch darauf hinzuweisen, dass beim Erlass von Fabrikationsvorschriften und Verwendungsverboten oft beschäftigungspolitische Gesichtspunkte massgebend waren.

¹⁾ Vgl. K.J. Laube Die Produktions- und Verbrauchlenkung in der Papierbranche, Schweiz. Arbeitgeber-Zeitung 36.Jg., 1941, S. 325 ff.

²⁾ Die schweizerische Papierwirtschaft 1939 - 1946. Schlussbericht des Schweizerischen Papiersyndikates, Bern 1947, S. 89.

³⁾ So wurde z.B. die Verwendung von Eiern zur Herstellung von Eierteigwaren verboten.

2. Kontingentierung

Kontingentierung bedeutet direkte Einschränkung des reproduktiven Verbrauchs, also Drosselung der Bezüge einer Produktions- oder Verteilungsstufe. Die Kontingentierung wurde dann notwendig, als sich die Unternehmernachfrage und damit die Preisauftriebstendenz mit wachsender Rohstoffverknappung immer stärker intensivierten. Dies war zu Beginn des Jahres 1917 der Fall. An die Stelle des mit mehr oder weniger Erfolg ausgeschalteten Marktpreises musste die behördliche Zuteilung als Auslesemethode treten. Mittels Kontingentierung kann der Staat die verfügbaren Vorprodukte in erwünschte Verwendungssphären leiten und von unerwünschten Verwendungssphären fernhalten. Zum Zuge kam also nicht mehr — wie bei freier Marktpreisbildung — jener Unternehmer, der den höchsten Preis bezahlen konnte, sondern derjenige, der in volkswirtschaftlich erwünschter Weise auch verarbeiten konnte. Im Gegensatz zur «freien Wirtschaft» erfolgte hier das Dirigieren von oben nach unten, d. h., die Unternehmernachfrage war keine abgeleitete Nachfrage mehr.

Die staatlichen Regulierungsorgane konnten also bestimmen, welche Unternehmer zum Zuge gelangen sollten. Bei der Bemessung der Zuteilungsquoten waren vor allem versorgungspolitische Gesichtspunkte massgebend. So führte beispielsweise die nach dem Abschluss des deutsch-schweizerischen Abkommens vom August 1917 eingetretene Verschlechterung der Kohlenversorgung zu einer Kontingentierung der Kohlenabgabe an die Grossindustrie. Bei der Bemessung der Kontingente wurde auf die «Produktion im Interesse des Landes» (Lebensmittelproduktion, Heeresausrüstung usw.) besonders Rücksicht genommen. Mittels Kontingentierung konnte also eine volkswirtschaftliche Abwägung der Nachfragezwecke, eine nicht preisbestimmte Auswahl zwischen konkurrierenden Zwecken getroffen werden. Bei einigen Produkten wurden neu gegründete Unternehmungen bei der Zuteilung nur berücksichtigt, wenn für ihren Verbrauch ein volkswirtschaftliches Interesse vorlag. Desgleichen wurde auch die Qualität der erzeugten Produkte beachtet. Bei der Verteilung der knappen Roh- und Hilfsstoffe waren aber nicht nur versorgungspolitische, sondern auch beschäftigungspolitische Gesichtspunkte massgebend. Soweit es mit dem ersten Grundsatz vereinbar war, wurden bei der Festlegung des Kontingentes die stark arbeitsintensiven Industriezweige zuerst berücksichtigt. In diesen Erwerbszweigen bedeutete nämlich jede Verkleinerung der Rohstoffbasis eine überdurchschnittliche Freisetzung von Arbeitskräften. So wurde z. B. bei der Kohlenzuteilung an die Grossindustrie die Zahl der beschäftigten Arbeiter ebenfalls in Rechnung gestellt. Von den Massnahmen zur Einschränkung des Elektrizitätsverbrauchs wurden in erster Linie jene Be-

triebe getroffen, die im Verhältnis zu ihrer Arbeiterzahl eine beträchtliche Energiemenge verbrauchten.

Die Kontingente wurden in der Regel in Prozenten des Verbrauchs während einer in der unmittelbaren Vorkriegszeit liegenden Basisperiode ausgedrückt. Zuteilungsgrundlage war also das Verbrauchsvolumen der Vorkriegszeit. Die Kontingente der Kriegszeit waren somit historische Kontingente.

Die Durchführung der Kontingentierung war bei den Importgütern wesentlich einfacher als bei den Inlanderzeugnissen. Durch die weitgehende Zentralisation der Einfuhr wurde den Behörden die Marktübersicht wesentlich erleichtert. Die Erfassung der Inlandproduktion war dagegen zeitraubender, und die Fehlergrenzen waren relativ weit gesteckt. Die Erfassung stiess vor allem dort auf grosse Schwierigkeiten, wo die Produktion in zahlreichen, räumlich zerstreuten Produktionsstätten stattfand. Dieses die Bewirtschaftung erschwerende Moment ist vor allem in der Landwirtschaft gegeben. Innerhalb der Agrarwirtschaft gibt es wieder verschiedene Schwierigkeitsgrade. So ist die Erfassung der Ernteprodukte leichter als die Ergreifung der kontinuierlich anfallenden Agrarerzeugnisse (z. B. Milch, Eier).

Diese Schwierigkeiten hatten zur Folge, dass die Kontingentierung (und Rationierung) von Inlanderzeugnissen relativ spät und nur in dringend notwendigen Fällen eingeführt wurde. Die Warenkontingentierung erstreckte sich vorerst nur auf Einfuhrgüter.

Den Hauptgegenstand der Importwaren-Kontingentierung bildeten jene Produkte, die einem Einfuhrmonopol unterstanden, also die verschiedenen Getreidearten, Reis, Zucker, Benzin, Petrol usw. Die Verschlechterung der Importverhältnisse kam in den bei der Bemessung der Zuteilungsquoten angewandten Grundsätzen zum Ausdruck. Ursprünglich erfolgte z. B. die Getreidezuteilung an die Mühlen auf Grund von Bedarfsschätzungen derselben. Im Jahre 1917 wurden die Mahlkontingente einer Revision unterzogen. Ende 1917 betrug die den Getreidemühlen zugeteilte Quote nur noch 40 - 50 % der Vorkriegsmenge. Dieser empfindliche Rückgang der Getreidezuteilungen hatte unter anderem die willkommene Wirkung, dass die inzwischen verschärften Ausmahlungsvorschriften peinlich respektiert wurden. Die Mühlen waren nämlich bestrebt, die sich aus der Verkleinerung ihrer Rohstoffbasis ergebenden Mindereinnahmen durch Erzielung eines hohen Mahlquantums (= starke Ausbeute) wenigstens teilweise zu kompensieren.

Als zu Beginn des Jahres 1917 eine starke Einfuhrschrumpfung einsetzte, beschloss der Bundesrat, um den Verbrauch einzuschränken, Reis und Zucker ausschliesslich an die kantonalen Regierungen zu liefern. Die Zuteilungsquoten wurden von der Höhe der Einfuhr und von den Lagerbeständen abhängig gemacht. Bei

der Bemessung der Monatskontingente der einzelnen Kantone wurden, ausser der Bevölkerungsziffer, auch die besonderen Ernährungsgewohnheiten der verschiedenen Landesteile beachtet. Die Kantonsregierungen wurden verpflichtet, geeignete Massregeln zu treffen, um eine gleichmässige Versorgung der Bevölkerung zu sichern. Die Kantone bedienten sich des Kartensystems. Diese Lenkungsmethode wurde später auch auf Mais, Teigwaren, Hafer, Hafer- und Gerstenprodukte ausgedehnt. Zur Verteilung dieser Nahrungsmittel wurden die Einrichtungen des Gross- und Kleinhandels herangezogen.

Dort wo keine unmittelbare Kontingentierung durch amtliche Regulierungsorgane stattfand, sicherten sich die Behörden oft die Aufsicht oder ein Mitspracherecht bei der Verteilung der Importwaren. So unterstand das bereits mehrmals erwähnte Bureau der vier Lebensmittelsyndikate der S.S.S. dem Volkswirtschaftsdepartement. Durch Zentralisation der Verteilung der importierten Güter (Speiseöle, -fette usw.) konnte, ausser dem personellen, auch ein räumlicher Ausgleich erreicht werden. Durch diese regionale Angebotslenkung wurden die vor der Errichtung des Bureaus bestehenden Versorgungsunterschiede, die darauf zurückzuführen waren, dass die Gegenden mit leistungsfähigen Importeuren besser versorgt wurden, abgeschafft. Gleichzeitig konnten auch die erheblichen Preisdifferenzen, die sich je nach Provenienz und Zeitpunkt des Einkaufs ergaben, durch die Berechnung eines Mittelpreises ausgeglichen werden. Damit konnte der in Zeiten des Warenmangels bestehenden Tendenz, die Verkaufspreise nach den höchsten Gestehungskosten zu bemessen, entgegengewirkt werden. Es kann also festgestellt werden, dass das Bureau der vier Lebensmittelsyndikate Preisausgleichsfunktionen übernahm, die im zweiten Weltkrieg den Preisausgleichskassen übertragen wurden.

Endlich bleibt noch darauf hinzuweisen, dass die relativ späte Einführung der Bewirtschaftung der Inlanderzeugnisse nicht nur mit den Erfassungsschwierigkeiten zusammenhängt. Es wurde vielmehr auch befürchtet, dass die wirtschaftspolitischen Eingriffe zu einer volkswirtschaftlich unerwünschten Aenderung der Produktionsrichtung führen könnten. Die Staatsgewalt suchte daher die « Kanalisierung » des Angebotes vorwiegend durch enges Zusammenwirken mit den landwirtschaftlichen Organisationen und durch Konzessionierung von Produktion und Handel zu erreichen. Diese mit besonderen Privilegien ausgestatteten Verteilungsorganisationen bedienten sich teilweise der Zwangszuteilung. Bei den Inlandprodukten bezog sich die amtliche Kontingentierung vorwiegend auf nichtlandwirtschaftliche Erzeugnisse.

Die Kontingentierung namentlich der Nahrungsmittelproduktion konnte nicht befriedigen. Durch die staatliche Rohstoffzuteil-

lung wurde zwar die Nachfragekonkurrenz auf den Beschaffungsmärkten eingedämmt. Dem durch Kontingentierung gedrosselten Angebot stand aber auf den Verbrauchsgütermärkten nach wie vor eine aufgeblähte Nachfrage gegenüber. Da die finanzpolitische Verbrauchsbegrenzung völlig unzureichend war, führte diese zwischen effektivem Angebot und wirksamer Nachfrage bestehende Diskrepanz zu einer massenhaften Umgehung der Höchstpreisvorschriften. Aber auch bei einer Einhaltung der Preisfixierungen hätte eine « gerechte Verteilung » mit diesem System nicht gewährleistet werden können. Dem Verkäufer stand nämlich kein objektives Auslesemittel zur Verfügung. Der Kontingentierung der Produktion musste also notwendig die Drosselung des letzten Verbrauchs folgen. Vor einem Eingriff in die « Verbrauchsfreiheit » schreckten aber die Behörden besonders lange zurück.

Auf den zweiten Weltkrieg übergehend, ist zunächst festzustellen, dass manche Lebensmittel, die im ersten Weltkrieg wenigstens zeitweise kontingentiert waren, im zweiten Weltkrieg sofort rationiert wurden, so dass die Notwendigkeit der Kontingentierung entfiel. Die Anwendung der geschlossenen Rationierung, welche den Bezug sämtlicher Absatzstufen regelt, bedeutete zugleich eine Regelung des ganzen Marktweges vom Erzeuger zum Verbraucher. Die im Detailhandel bezogenen Rationierungsmarken dienten also nicht nur zur Beschränkung der Nachfrage des letzten Verbrauchers, sondern auch zum Nachbezug von Waren bei den vorgelagerten Marktstufen. Auf diese Weise fand ein Couponrückfluss in immer entferntere Verteilungs- und Produktionsstufen statt. Es bleibt allerdings darauf hinzuweisen, dass in einzelnen Fällen die Kontingentierung mit der Rationierung verbunden wurde. So wird z. B. in einer die Landesversorgung mit Lebens- und Futtermitteln regelnden Verfügung folgendes bestimmt: « Das eidgenössische Kriegs-Ernährungs-Amt kann für die einzelnen Warengattungen und Firmen auf Grund ihrer Umsätze in einer bestimmten Stichzeit Höchstbezugsquoten festsetzen »¹⁾. Die Bedeutung der Festsetzung von Höchstbezugsquoten lag darin, dass die Vorindustrie nur im Umfange dieser Kontingente bei der Vorweisung der Bezugsscheine eine Lieferpflicht hatte. Damit wurde der Absatzausweitung bestimmter Verarbeiter und Verteiler eine Grenze gesetzt; ihr Anteil an der verfügbaren Vorproduktmenge was also nach oben begrenzt.

In der Regel wurde auch im zweiten Weltkrieg die während einer bestimmten Stichperiode bezogene Warenmenge als Zuteilungsgrundlage gewählt. Neben der sog. Abgabe- und Bezugskontingentierung (z. B. für Papier, textile Rohstoffe, Leder, Kohle,

¹⁾ Vfg. EVD Nr. 36 vom 23. September 1942, AS 58/881.

Mostobst) fand auch — im Gegensatz zu 1914/18 — die sog. Produktions-, Verwendungs- und Verarbeitungskontingentierung ein weites Anwendungsfeld. So durften beispielsweise pflanzliche und tierische Fette und Öle für technische Zwecke nur im Rahmen bestimmter Fabrikationsquoten verwendet werden. Die im ersten Weltkrieg oft vorgeschlagene Kontingentierung der Viehschlachtungen wurde bereits im zweiten Kriegsjahr eingeführt. Zunächst wurden die Schweineschlachtungen kontingentiert. Die periodisch neu festgesetzten Kontingentierungssätze erlaubten eine Anpassung an die jahreszeitlichen Angebotsschwankungen. Ferner hatten die Metzgereibetriebe ab 1. Mai 1942 ihre monatlichen Schlachtungen von Tieren der Rinder-, Schaf-, Ziegen- und Schweinegattung nach Massgabe der ihnen zugeteilten Schlachtgewichtkontingente einzuschränken.

Um eine den kriegswirtschaftlichen Erfordernissen entsprechende Verteilung der knappen Produktionsmittel zu erreichen, stellten die kriegswirtschaftlichen Organe eine volkswirtschaftliche Rangordnung der Bedürfnisse auf. So stellte das Kriegs-Industrie- und -Arbeits-Amt ein System von Prioritäten auf, das bei der Bewirtschaftung der Roh- und Hilfsstoffe Anwendung fand¹⁾. Dieser Verteilungsplan kannte vier Dringlichkeitsstufen: 1. Heeresbedarf, 2. unentbehrlicher Bedarf der Zivilbevölkerung, 3. Bedürfnisse der Exportwirtschaft; 4. Güter des sekundären und des Luxusbedarfes.

Wie die Rationierung des letzten Verbrauchs ist auch die Kontingentierung stets verfeinert worden, und es kann auch hier eine auf die Interdependenz der Märkte zurückzuführende Ausweitungstendenz der Kontingentierungsmassnahmen festgestellt werden²⁾. So führte z. B. die straffe Bewirtschaftung des Baueisens zu einer Nachfragesteigerung nach Zement, Backsteinen und Nutzholz, so dass auch diese Baumaterialien bewirtschaftet werden mussten; der Mangel an Eisenblech bewirkte einen Mehrverbrauch an Aluminium usw. Ferner mussten auch die im Laufe des Krieges durch die Veränderungen der Präferenzen der Verbraucher verursachten Absatzverlagerungen innerhalb eines Erwerbszweiges beachtet werden³⁾.

Die Verengerung der Rohstoffbasis führte namentlich in den ausgesprochen fixkostenbelasteten Betrieben zu einer empfindlichen Kostenprogression. Die Kriegspreispolitik 1939-1945 hat sich — im Gegensatz zum ersten Weltkrieg — eingehend mit diesem Problem befasst. Es sei hier nur kurz erwähnt, dass die

¹⁾ Vgl. E. Speiser Bericht der Leitung des Krieges-Industrie- und Arbeitsamtes, 1939 - 1947, S. 58 ff.

²⁾ Vgl. S. 246.

³⁾ Vgl. A. Muggli Rationierung und Marktforschung, Bulletin der Gesellschaft für Marktforschung Zürich, Nr. 26 vom 17.3.1943, S. 7.

aus der kriegsbedingten Verschlechterung der Ausnutzung der Produktionskapazität sich ergebende Steigerung der Stückkosten bei der Preisfestsetzung nicht ohne weiteres berücksichtigt wurde. Die Umsatzschrumpfung war nur dann beachtlich, wenn die Nichtberücksichtigung des gesunkenen Beschäftigungsgrades zu Härten in betrieblicher und sozialer Hinsicht geführt hätte. Auf jeden Fall hatte aber der Unternehmer einen Teil der durch Umsatzrückgang auflaufenden Mehrkosten zu tragen. Die Kriegspreispolitik lehnte also in solchen Fällen die Vollkostenrechnung ab und erzwang die Anwendung der Teilkostenkalkulation. Es kann also festgestellt werden, dass auch hier versucht wurde, die in der Friedenswirtschaft oft gegebene Situation nachzuahmen. Auch in Friedenszeiten muss der kapitalintensive Betrieb oft auf Vollkostendeckung verzichten. Die Produktion wird in der Regel solange fortgeführt, als mit dem Erlös die variablen Kosten gedeckt werden können. Bei sinkenden Produktpreisen kann der Unternehmer sogar versuchen, die Vollkostendeckung durch Produktionsausweitung zu erreichen; meistens ist eine unteroptimale Ausnutzung der Produktionskapazität « normal »¹⁾.

Die in beiden Weltkriegen gesammelten Erfahrungen zeigen ferner, dass die Rohstoffzuteilung allein noch keine volkswirtschaftlich erwünschte Verwendung gewährleistet. Wenn es dem Unternehmer überlassen bleibt, darüber zu bestimmen, welche Güter und Warenqualitäten er mit den ihm zugewiesenen nichtspezifischen Vorprodukten herstellen will, so wird er sich z. B. von der Preis-Kosten-Differenz, von der Arbeitsintensität der einzelnen Produkte usw. leiten lassen. So wurde z. B. in beiden Weltkriegen festgestellt, dass die Verschlechterung der Textilrohstoffversorgung die Erzeugung qualitativ hochstehender Produkte förderte²⁾. Eine ähnliche Produktionsverlagerung konnte auch in der Schokoladeindustrie beobachtet werden. Die Kriegswirtschaftspolitik des zweiten Weltkrieges hat dieser Tendenz zur Verdrängung der billigen Stapelartikel vom Markte durch Aufstellung produktionslenkender Vorschriften entgegengewirkt. Verschiedene Produzenten wurden verpflichtet den Anteil der den unteren Preisklassen angehörenden Güter an der Gesamtproduktion nicht unter eine bestimmte Grenze sinken zu lassen. Derartige Produktionsvorschriften waren im zweiten Weltkrieg um so notwendiger, als dieser Verlagerungsprozess durch die erwähnte kalkulatorische Differentialbehandlung verschiedener Produktqualitäten begünstigt wur-

¹⁾ Das « antikonjunkturelle Verhalten », die anormale Preisreaktion des Angebotes ist somit keine sich auf die Landwirtschaft beschränkende Eigentümlichkeit.

²⁾ Vgl. Schlussbericht der Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft, a.a.O., S. 78 und Bulletin der Schweiz. Kreditanstalt, Dezember 1942, S. 125 und 132.

de. Solche Produktionsverlagerungen sind deshalb möglich, weil die marktstrategische Position der Konsumenten in der Kriegswirtschaft ausgesprochen schwach ist.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Lenkung des reproduktiven Verbrauchs während des zweiten Weltkrieges frühzeitiger, umfassender und systematischer erfolgte als im ersten.

II. Regelung des unmittelbaren Verbrauchs

1. Regelung der Verbrauchsweise

a) Psychologische Beeinflussung des kaufenden Publikums

Verbände und Staat haben versucht, mittels Willensbeeinflussung den Verbrauch den kriegswirtschaftlichen Erfordernissen anzupassen. Vor dem Eingriff in die Konsumsphäre schreckten die Behörden am längsten zurück. Es wurde daher zunächst der Versuch unternommen, die gesteckten verbrauchspolitischen Ziele auf dem Wege der freiwilligen Mitarbeit des Publikums zu erreichen. In folgendem sollen nur ein paar Beispiele herausgegriffen werden.

Es ist weiter oben bereits darauf hingewiesen worden, dass die einseitige Produktionsrichtung der schweizerischen Landwirtschaft, der Kraftfuttermittelmangel, die Angstverkäufe usw. in den ersten Kriegsmonaten zu Preissenkungen führten. In landwirtschaftlichen Kreisen wurde versucht, dieser Entwicklung durch Propaganda zu steuern. So wandte sich z. B. das Bauernsekretariat kurz nach Kriegsausbruch mit Verbrauchsempfehlungen an die Konsumentenschaft. Das Publikum wurde ersucht, das Schweine- und Kalbfleisch einstweilen zu bevorzugen. Die Städteverwaltungen wurden auf die günstige Gelegenheit aufmerksam gemacht, billige Fleischreserven anzuschaffen. Schliesslich wurde auch der Armee der vermehrte Bezug von Kälbern und Schweinen nahegelegt. Der Konsum von Milch und Milchprodukten wurde ebenfalls durch Verbrauchsempfehlungen gefördert.

Diese durch die psychologische Beeinflussung angestrebte Wegräumung gewisser Angebotsstauungen musste sehr bald durch die psychologische Verbrauchsdrösselung ersetzt werden. Zur Eindämmung der Angstkäufe wurde die Bevölkerung schon bei Kriegsausbruch auf den zu keiner Besorgnis Anlass gebenden Stand unserer Nahrungsmittelversorgung aufmerksam gemacht. Dem Publikum wurde ferner sehr oft eine freiwillige Einschränkung des Fleischverbrauches empfohlen. In einem Aufruf wurden die Papierkonsumenten ersucht, ihren Papierverbrauch zu reduzieren.

Die psychologische Verbrauchslenkung bei Kriegsausbruch hatte einen gewissen Erfolg zu verzeichnen¹⁾. Die öffentlichen Stellen haben aber mittels psychologischer Beeinflussung nie eine entscheidende Nachfrageumlagerung bewirken können. Es hat sich gezeigt, dass die eingelebte Verbrauchsstruktur durch private Werbe- und durch staatliche Propagandatätigkeit in der Schweiz nicht wesentlich verändert werden kann, eine Tatsache, welche durch die in der Zwischenkriegszeit gesammelten Erfahrungen bestätigt wird. Im Kriege vermag nur die zwangsweise Verbrauchslenkung die effektive Nachfrage der sich verändernden Produktionsstruktur anzugleichen. Aus dieser Erkenntnis heraus wurde im zweiten Weltkrieg bei den Gütern des Zwangsbedarfs in der Regel auf den Versuch einer psychologischen Einwirkung verzichtet und im gegebenen Augenblick sofort die unmittelbare Verbrauchsregulierung eingeführt.

b) Verbrauchseinschränkungen und -verbote

Ein weiterer Schritt wurde durch Einführung allgemeiner, zeitlich befristeter Konsumbeschränkungen und Konsumverbote getan. Es ist wohl kaum beachtet worden, dass die Regelung der Verbrauchsweise in mancher Hinsicht einen tieferen Eingriff in die Konsumsphäre bedeutete als die unmittelbare Konsumgüterzuteilung. Die Verzögerung der Einführung der Rationierung war auch auf das Fehlen zuverlässiger statistischer Unterlagen und auf die mit der direkten Verbrauchslenkung verbundenen technischen Schwierigkeiten zurückzuführen.

Im Februar 1917 wurde der Verkauf von frischem Brot und frischen Backwaren verboten. Acht Tage später wurden zwei fleischlose Tage pro Woche eingeführt. Da der entschlossene Erfüllungswille bei der Bevölkerung fehlte und eine strenge Kontrolle namentlich im Privathaushalt undurchführbar war, konnte mit dieser Massnahme keine fühlbare Einschränkung des Fleischverbrauchs erzielt werden. Ausserdem führte die Interdependenz der Märkte zu einer unvorhergesehenen und unerwünschten Auswirkung: die Nachfrage nach den Substitutionsgütern Käse und Eiern stieg — namentlich in den Gaststätten — stark an. Damit wurde die relativ erfolgreiche Käsepreisregulierung bedroht. Aus diesen Gründen wurden die fleischlosen Tage nach einigen Monaten wieder aufgehoben.

Aus gleichartigen Situationen zog die Kriegswirtschaftspolitik der Jahre 1939-1945 völlig andere Konsequenzen. Vor derartigen Misserfolgen und solchen Substitutionswirkungen wurde in der

¹⁾ Vgl. Jahresbericht des leitenden Ausschusses des schweizerischen Bauernverbandes und des schweizerischen Bauernsekretariates 1914, S. 23.

Regel nicht einfach kapituliert, sondern sie bildeten den Anstoss zu weiteren Bewirtschaftungsmassnahmen. So führte der durch die fleischlosen Tage hervorgerufene Mehrverbrauch an Milch und Milchprodukten zur Käserationierung und zur sog. Milchkontingentierung. Die Missachtung der Preissetzung führten zur Regulierung von Angebot und Nachfrage. Diese von den Lenkungsbehörden gegenüber der Ausbreitungstendenz wirtschaftlicher Störungen eingenommene Haltung kann als ein typisches Unterscheidungsmerkmal der Wirtschaftspolitik der beiden Weltkriege bezeichnet werden.

Ähnliche verbrauchsbeschränkende Massnahmen wurden auch auf anderen Gebieten ergriffen, so z. B. zur Einschränkung des Kohlenverbrauchs. Ein Konsumtionsverbot wurde z. B. für Rahm erlassen. Ein Verbrauchsverbot besonderer Art war ferner das in beiden Weltkriegen verfügte Vergnügungsfahrverbot.

Während des zweiten Weltkrieges wurden die die Verbrauchsweise regelnden Massnahmen — im Gegensatz zu 1914/18 — vielfach mit Einschränkungen anderer Art (insbesondere Rationierung) verbunden. So wurden z. B. die fleischlosen Tage auch nach der Einführung der Fleischrationierung, das Verbot des Frischbrotverkaufs wurde trotz Brotrationierung beibehalten. Ferner wurden trotz straffer Kohlenbewirtschaftung Vorschriften über die zulässige Maximaltemperatur in Schlaf-, Wohn- und Arbeitsräumen und über die Oeffnungs- und Schliessungszeiten für Laden- und Verkaufsgeschäfte erlassen. Die Benzinbewirtschaftungsmassnahmen wurden durch ein Sonntags- und Vergnügungsfahrverbot ergänzt.

Die Konsumenten empfanden in der Regel die Lenkung der Verbrauchsweise rationierter Artikel als eine unzulässige amtliche Bevormundung. Sie gaben der Meinung Ausdruck, dass jeder die ihm zugeteilte Ration in jenem Zeitpunkte und in jenem Zustande verbrauchen dürfe, der ihm beliebe. In der Folge trat dann ein gewisser Abbau dieser Massnahmen ein (z. B. beim Brot und bei den Brennstoffen). Es darf jedoch als sicher angenommen werden, dass diese zusätzlichen verbrauchsdrosselnden Massnahmen dazu beigetragen haben, die Anpassung an die zeitweise sehr knappen Rationen zu erleichtern. Damit wurde aber die bei den Gütern des unelastischen Bedarfs bestehende relativ starke Ausweichneigung gemildert, die Nachfrageablenkung auf konsumverwandte Güter gefördert und der Versorgung auf illegalen Märkten begegnet.

2. Rationierung

Mit den Preisfixierungen wollten die Behörden verhindern, dass der Preisanstieg zu einer fortwährenden Ausschliessung von

Grenzkonsumenten führe. « Als Verbrauchsregulator mussten sich die Höchstpreise aber deshalb ungeeignet erweisen, weil sie die gleichmässige Versorgung, das heisst Einschränkung aller nicht herbeiführen konnten»¹⁾. Sowohl die psychologische wie die zwangsweise Regelung der Verbrauchsweise erwiesen sich als ungenügend. Durch Einführung der Kontingentierung wurde — wie bereits erwähnt — ebenfalls keine « gerechte » Verteilung gewährleistet; die den Händlern zugewiesenen Produkte wurden willkürlich verteilt. Um die Jahreswende 1916/17 häuften sich die Klagen über die ungenügende Organisation der Lebensmittelverteilung. Mit der Ausserkraftsetzung der freien Marktpreisbildung wurde das hergebrachte Selektionsmittel abgeschafft, ohne es entbehrlich zu machen. Allen Preisvorschriften zum Trotz kam den freien Preisen als Auslesemittel immer noch eine grosse Bedeutung zu. Sollte mit der Ausserkurssetzung des Preises als Verbrauchsregulator Ernst gemacht werden, so war die Schliessung der dadurch entstehenden Lücke mittels Rationierung nicht zu umgehen. Durch die Rationierung wird die Menge angegeben, die der einzelne Verbraucher dem Markte entnehmen darf.

a) *Dezentralisiertes Rationierungssystem*

Wie die Preissetzung wurde die Lenkung des letzten Verbrauchs zunächst den Kantonen übertragen. Den Gegenstand der ersten Rationierungsmassnahmen bildeten verschiedene Importwaren. Wie bereits oben erwähnt, teilten die Monopolstellen des Bundes den Kantonen ab 1917 bestimmte Monatskontingente zu. Diese Warenkontingente mussten sowohl zur Deckung des Bedarfs der Klein- als auch der Grossverbraucher (Gasthäuser, gewerbliche und industrielle Betriebe, Spitäler, Anstalten usw.) dienen. Ausserdem betrieben nicht alle Kantone die gleiche Vorratspolitik. Die zugeteilten Monatskontingente gewährleisteten also nicht in allen Kantonen eine gleich hohe Verbrauchsquote. So betrug beispielsweise die Reisration im Oktober 1917 im Kanton Appenzell A-Rh. 150 gr und im Kanton Graubünden 600 gr. Die Zuckerration war in einigen Kantonen doppelt so hoch wie in anderen. Neben den politisch unerfreulichen Vergleichen übten diese regionalen Versorgungsunterschiede einen ungünstigen Einfluss auf die « Kriegswirtschaftsmoral » aus; die « Hintenherum-Versorgung » unter Ueberschreitung der Preisgrenzen wurde gefördert. Der Mensch ist eben in erster Linie nicht darüber unzufrieden, dass er wenig hat, sondern darüber, dass andere mehr haben. Dazu kam, dass in mehreren Kantonen die Organisation der Rationierung völlig

1) H. Eiche, a.a.O., S. 35.

unzulänglich war. Solche Kantone übernahmen die Funktion einer den Schleichhandel des ganzen Landes alimentierenden Quelle¹⁾.

Dieses kantonale Rationierungssystem musste daher in einigen Fällen in dem Sinne modifiziert werden, dass eine eidgenössische Zentralstelle die zu verteilende Monatsration für die ganze Schweiz einheitlich festsetzte. Es kam auch vor, dass die kantonale Rationierung durch eine eidgenössische ersetzt werden musste (z. B. Milch).

Ein schwerwiegender Mangel der kantonalen Rationierung bestand ferner darin, dass die Geltungskraft der Rationierungskarten an den Kantonsgrenzen halt machte. «Zog eine Familie von Genf nach Bern, so konnte sie im laufenden Monat mit den Rationierungsmarken des Kantons Genf im Kanton Bern nichts kaufen»²⁾. Die gleiche Situation trat auch bei Ferien- und Kuraufenthalt usw. ein. Auch diese Regelung förderte die Umgehung der Verbrauchs- und Preisvorschriften.

Die regionale Durchführung der Rationierung hatte bei den Inlanderzeugnissen noch unerwünschtere Wirkungen. Da sich der Mangel an inländischen Lebensmitteln in den einzelnen Landesteilen zunächst verschieden stark bemerkbar machte, glaubte der Bund richtig zu handeln, wenn er den Mangelgebieten die Einführung der Rationierung freistellte. Diese Regelung hatte die gleichen Folgen wie die regionale Preispolitik. Die Belieferung der unter Kartenzwang gestellten Gebiete stockte; der Handel wandte sich vorzüglich jenen Gegenden zu, in welchen noch keine Verbrauchsmassnahmen bestanden. Der relative Ueberkonsum der Produktionsgebiete nahm zu, während sich die Versorgungslage der Zuschussgebiete immer mehr verschlechterte. Die grossen Konsumzentren hatten zwar Bezugsscheine, aber keine der jeweiligen Versorgungslage entsprechende Warenmenge.

Als Beispiel für die dezentralisierte Durchführung der Rationierung eines Inlandproduktes sei in folgendem noch kurz auf die Milchrationierung hingewiesen. Die Milchrationierung hat alle drei denkbaren Stufen durchlaufen: kommunales, kantonales und eidgenössisches Rationierungssystem. Die zunehmenden Milchvieh-

¹⁾ «Dazu kam in den einzelnen Kantonen eine mehr oder weniger large Auffassung in der Durchführung der Vorschriften, was uns dann rückwirkend wieder Vorwürfe von Seiten der Konsumenten eintrug, welche die Ungleichheiten überblicken konnten. Wir standen bei den Konsumenten oft sehr dumm da, wenn uns klipp und klar bewiesen wurde, dass da oder dort in anderen Kantonen die Rationierung gar nicht oder doch nicht so scharf durchgeführt werde, wie im Kanton Bern und man diese oder jene Vergünstigung offiziell geniesse oder geniessen könne (auf Schleichwegen) ohne von den amtlichen Organen daran verhindert zu werden.» W. Lehmann Die Lebensmittelversorgung der Stadt Bern von 1914 bis 1920. Bericht des Lebensmittelamtes der Stadt Bern an den Gemeinderat, S. 11.

²⁾ W. Lehmann, a.a.O., S. 12.

abschlachtungen — welche, wie noch zu zeigen sein wird, teilweise eine Konsequenz der mangelnden Interventionsbereitschaft der Behörden auf dem Schlachtvieh- und Fleischmarkt waren — und die durch Futtermittelmangel bewirkten Milchertragsausfälle führten zu einem empfindlichen Rückgang der Milchproduktion. Die Milchversorgung der nichtlandwirtschaftlichen Bevölkerung wurde ausserdem noch durch die Tatsache verschlechtert, dass jede Produktionsschrumpfung einen überproportionalen Rückgang der Marktbeflieferung verursacht, weil die landwirtschaftlichen Produzenten darnach trachten, ihren hergebrachten Bedarf voll zu decken. Ausserdem bestand die Tendenz der Substitution der teuren betriebsfremden Verbrauchsgüter durch betriebseigene Erzeugnisse. Die Steigerung des Eigenverbrauchs richtete sich vor allem auf die preisungünstigen Güter, also in erster Linie auf die Milch¹⁾. Andererseits führte die künstliche Tiefhaltung des Konsummilchpreises (Preissubventionierung) dazu, dass sich die Nachfrage in verstärktem Masse diesem nährwertreichen Nahrungsmittel zuwandte. Angesichts dieser zunehmenden Auseinanderentwicklung von Bedarf und Deckung wurde den Kantonen die Befugnis zur Milchrationierung erteilt. Diese Ermächtigung konnten die Kantonsregierungen den Gemeindebehörden übertragen, was in zahlreichen Fällen auch geschah. Von dieser Möglichkeit machten insbesondere die grossen Konsumzentren Gebrauch. Die mit dieser fakultativen Verbrauchsregelung verbundene Bevorzugung der ländlichen Bevölkerung machte eine Neuregelung notwendig²⁾. Im April 1918 wurden die Kantone verpflichtet, die Milchrationierung bis 1. Juni 1918 einzuführen. Die Monatsration wurde durch das eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement festgesetzt. Auch mit dieser obligatorischen kantonalen Milchverbrauchslenkung wurden schlechte Erfahrungen gemacht³⁾, so dass auf den 1. November 1918 die eidgenössische Milchkarte eingeführt werden musste. Eine eidgenössische Regelung wurde in erster Linie von den grossen Konsumzentren verlangt, da diese unter der regionalen Rationierung am stärksten zu leiden hatten⁴⁾.

b) Zentralisiertes Rationierungssystem

Eine wirklich gleichmässige Verteilung der verfügbaren Warenmenge konnte nur durch einheitliche, das ganze Land erfassende

1) Den Rentabilitätshebungen des Schweizerischen Bauernsekretariates ist zu entnehmen, dass der Anteil der Marktproduktion an der gesamten Milchproduktion im Durchschnitt der Jahre 1906/13 88 % betrug; der Marktanteil sank im Durchschnitt der Jahre 1914/19 auf 84 %.

2) Die in den Städtkantonen festgesetzten Normalrationen machten rund die Hälfte der in Landkantonen ausgeteilten Milchmenge aus.

3) Vgl. 11. Neutralitätsbericht vom 2. Dezember 1918, B.Bl. 1918/V/312.

4) Vgl. z.B. NZZ Nr. 2341 vom 13. Dezember 1917.

Massnahmen erreicht werden. Die allgemeine Rationierung bedeutete insbesondere, dass die in den Ueberschussgebieten über die Normalration erzeugten Gütermengen zur Deckung des Bedarfs der Zuschussgebiete herangezogen werden konnten. So konnte es z. B. nicht mehr vorkommen, dass in den Städten ein ausgesprochener Milchmangel bestand, während auf dem Lande der Milchkonsum ständig zunahm.

Während die dezentralisierte Verbrauchsregelung bei den Importwaren vorherrschte, wurde das zentralisierte Rationierungssystem vorwiegend bei den Inlandprodukten angewandt. Das eidgenössische Rationierungssystem wurde im Herbst 1917 mit der Brotrationierung eingeführt. Die Rationierung des Brotes war nicht zuletzt eine Konsequenz der subventionalen Preisregelung.

Mit Hilfe des Kartensystems konnte nur der Verbrauch der « Bezugsberechtigten » geregelt werden. Die Selbstversorger, d. h. die agraren Produzenten, welche ihren gesamten Bedarf aus eigener Produktion zu decken vermochten, hatten keinen Anspruch auf Zuteilung von Lebensmittelkarten. Wie bereits erwähnt, wurde bei den Bodenerzeugnissen jeder regelmässig im Haushalt des Produzenten verpflegten Person der Ertrag aus einer bestimmten Ackerfläche reserviert. Der Rest wurde in der Regel beschlagnahmt. Den Agrarproduzenten wurde absichtlich ein erheblicher Ernährungsvorsprung zugestanden. Da einerseits die Rationen der nicht-agraren Bevölkerung relativ knapp, andererseits aber die den Produzenten belassenen Selbstversorgungsquoten aus psychologischen Gründen reichlich bemessen wurden und den Bedarf des Produzentenhaushaltes vielfach überstiegen, wurden nicht unbedeutende Gütermengen auf dem schwarzen Markte zu übersetzten Preisen abgesetzt. Schliesslich bildeten aber auch die hohen Viehpreise einen Anreiz zur Verfütterung der zu Speisezwecken geeigneten Nahrungsmittelüberschüsse. Bei den kontinuierlich anfallenden Agrarprodukten (wie Milch, Käse, Butter) stiess die lückenlose Erfassung der Produktion und die Beschränkung des Selbstverbrauchs auf beinahe unüberwindliche Schwierigkeiten. Bei den viehwirtschaftlichen Produkten sind die kriegswirtschaftlichen Behörden ganz besonders auf die disziplinierte und verantwortungsbewusste Haltung der Agrarproduzenten angewiesen. Diese Voraussetzung war während des ersten Weltkrieges nicht restlos gegeben, und es wurden ins Gewicht fallende Warenmengen unter Umgehung der Preis- und Rationierungsvorschriften abgesetzt. Die Produktionserfassung war ferner bei jenen Erzeugnissen ganz besonders schwierig, die bloss als Nebenprodukte hergestellt wurden, da der Produktionsanfall in diesen Fällen nicht genau bestimmbar war.

Je knapper die Rationen bemessen werden mussten, desto mehr drängte sich die Notwendigkeit auf, die Zuteilungen nach bestimmten Merkmalen zu differenzieren. Die grösste Bedeutung erlangte

die Differenzierung nach individuellen Merkmalen wie Beruf, Alter, körperliche Verfassung usw. Neben physiologischen waren auch soziale Gesichtspunkte für die Einführung der diskriminatorischen Rationierung massgebend. So wurden den minderbemittelten Bevölkerungsschichten Zusatzbrotkarten abgegeben, da diese eine geringere Ausweichmöglichkeit auf relativ teure, unrationierte Lebensmittel hatten. Von der Möglichkeit der regionalen Differenzierung wurde nur in sehr bescheidenem Umfange Gebrauch gemacht.

Eine empfindliche Lücke in der Rationierung bestand schliesslich darin, dass bei zahlreichen Produkten die Möglichkeit der Doppelversorgung gegeben war. Die bestehende Ordnung bei der Verteilung der Monopolwaren liess es während des ganzen Krieges zu, dass eine Person die kantonalen Rationierungsmarken für Monopolwaren (Zucker, Reis, Teigwaren, Hafer- und Gersteprodukte usw.) beziehen und für ihren Gebrauch verwerten konnte, überdies aber solche Waren in Gasthäusern, Fabrik- und Volksküchen ohne Einschränkung verzehren konnte. Die Zuteilungen an die Grossverbraucher erfolgten etwa in der Weise, dass die kollektiven Haushaltungen von den kantonalen Amtsstellen aufgefordert wurden, ihren Monatsbedarf an Reis, Zucker, Teigwaren usw. anzugeben. Verkehrsreiche Gebiete beklagten sich oft darüber, dass ein beträchtlicher Teil des dem Kanton zugeteilten Monatskontingentes der Gasthausverpflegung diene, wodurch die Rationen der ortsansässigen Bevölkerung verkürzt würden.

Die Bezüger höherer Einkommen hatten also die Möglichkeit, sich den erforderlichen Verbrauchseinschränkungen zu entziehen. Die hohe Preiswilligkeit der Gäste veranlassten den Grossverbraucher zu entsprechenden Preisangeboten auf den Bezugsmärkten. Ganz abgesehen von den auf die «Kriegswirtschaftsmoral» weiter Bevölkerungsschichten ausgeübten Wirkungen, führte diese Doppel- und Mehrfachversorgung zu einer Kürzung der potentiellen Zuteilungsquoten und damit zu einer Verstärkung der Ausweichneigung der Konsumenten. Eine solche illegale Versorgungsquelle bildeten gerade die kollektiven Haushaltungen, denn es liegt auf der Hand, dass zwischen wirklichem Bedarf und angemeldetem Bedarf oft eine recht erhebliche Diskrepanz bestand. So kam es, dass die dem Verbraucher vorenthaltenen Warenmengen z.T. auf dem schwarzen Markte beschafft werden konnten.

Eine Doppelversorgung war bei jenen Produkten ausgeschlossen, die der eidgenössischen Regelung unterstanden, weil der Verbrauch in den öffentlichen und privaten Speisewirtschaften in die Rationierung einbezogen wurde. Diese Lösung war aber ebenfalls höchst unpraktisch, weil für alle in einem Menu enthaltenen, der zentralisierten Rationierung unterworfenen Nahrungsmittel entspre-

chende Abschnitte der Lebensmittelkarte abgegeben werden mussten.

Aus der Erkenntnis heraus, dass die Ausschaltung der Doppelversorgung nur auf gesamtschweizerischem Boden möglich ist, schlug das eidgenössische Ernährungsamt den Kantonsregierungen kurz vor Kriegsende die Schaffung einer eidgenössischen Mahlzeitenkarte vor¹⁾. Dieser Vorschlag wurde durch die Beendigung der Feindseligkeiten hinfällig. Eine gewisse Verwandtschaft der im zweiten Weltkrieg mit Erfolg eingeführten Mahlzeitenkarte mit diesem Vorschlag ist aber unverkennbar.

Der kleinen Schweiz ist es während des ersten Weltkrieges also nicht gelungen, ein einheitliches Rationierungssystem ein- und durchzuführen. Wie die direkte Preispolitik musste auch die Verbrauchsregelung ständig verschärft werden: Freiwillige Verbrauchseinschränkung - Kontingentierung - Regelung der Verbrauchsweise - Rationierung. Im allgemeinen wurde die preispolitische Bedeutung der Rationierung viel zu wenig beachtet, wenn sie überhaupt gesehen wurde. Wie der isolierte Preiseingriff drängte auch die punktuelle Verbrauchslenkung die kriegswirtschaftlichen Behörden stets zu neuen und unbeabsichtigten Ergänzungsinterventionen. So hatte z.B. die Brotrationierung eine Zunahme des Kartoffelkonsums zur Folge; da die Kartoffeln nicht in genügender Menge vorhanden waren, mussten sie schliesslich auch rationiert werden.

Wie die Preisüberwachung war auch die Durchführung der Rationierungsvorschriften höchst lückenhaft. Da ein wirksamer Kontrollapparat fehlte, wurden die Rationierungsmassnahmen «vielfach, nach etlichen Richtungen sogar massenhaft übertreten oder umgangen»²⁾. Der Ist-Verbrauch wich ganz erheblich vom Soll-Verbrauch ab. In dieser nicht ausreichend wirksamen Erfassung des Warenangebotes und in der ungenügend vorbereiteten und durchdachten Zuteilung erblicke ich eine der Hauptursachen des Misserfolges der Kriegspreispolitik 1914-1918. Da ausreichende statistische Unterlagen nicht vorhanden waren, fehlte auch jede geeignete Grundlage, um die Preissetzungen marktpolitisch zu untermauern. Auf vielen Gebieten herrschte eine mehr oder weniger zutage tretende Ahnungslosigkeit. Die Preiswirkung der Rationierung war also auch deshalb höchst bescheiden, weil die vorhandenen statistischen Unterlagen und die unzureichende Beherrschung des Angebotes es nicht erlaubten, den festgesetzten Preisen den Charakter eines künstlichen Gleichgewichtspreises zu verleihen.

¹⁾ Kreisschreiben des Eidgenössischen Ernährungsamtes vom 9. Oktober 1918. Abgedruckt in: Mitteilungen über die Lebensmittelversorgung und die Versorgung mit Bedarfsartikeln 2. Jg., Nr. 8 vom 24. Oktober 1918, S. 55.

²⁾ NZZ Nr. 970 vom 23. Juli 1918.

Zweitens ist darauf hinzuweisen, dass die Beschränkung des Konsums mittels Rationierung nicht genügt. Die direkte Verbrauchslenkung kann erstens nie so umfassend sein, um das Publikum daran zu hindern, seine Einkommensüberschüsse auf anderen Märkten zu verwenden. Die relativ geringe Zahl verbrauchspolitischer Massnahmen hatte zur Folge, dass die verbleibenden Nachfragereste auf den rationierungsfreien Märkten auftreten konnten, was eine Erhöhung des allgemeinen Preisstandes und eine zunehmende Verzerrung der Preisstruktur bewirkte. Es ist auch an dieser Stelle wieder zu bedenken, dass die Rationierung wohl die nachgefragte Menge, nicht aber den Nachfragepreis begrenzt. Bei einer absoluten oder relativen Steigerung der Geldeinkommen haben die Käufer immer noch die Möglichkeit, grössere Einkommensanteile für den Erwerb bestimmter Waren zu verwenden. Diese Tatsache spielte gerade in den Jahren 1914-1918 eine nicht zu unterschätzende Rolle. Das schlecht funktionierende Rationierungssystem veranlasste z. B. manchen Nachfrager, sich seine ganze Ration möglichst rasch unter Ueberschreitung der Höchstpreise zu sichern. Eine gewisse «Angstpsychose» bestand auch nach der Ergreifung verbrauchspolitischer Massnahmen. Ferner wirkten sich auch die veränderten Preiserwartungen, trotz Rationierung, auf die Nachfragepreise aus. Es ist im ersten Teil bereits erwähnt worden, dass die Kaufkraftabschöpfung während des ersten Weltkrieges ungenügend war. Eine ungünstige Wirkung übte schliesslich auch die Tatsache aus, dass in zahlreichen Fällen die Einführung der Rationierung eines bestimmten Produktes während längerer Zeit öffentlich besprochen wurde. Solche Besprechungen führten namentlich bei den lagerfähigen Waren zu Marktstörungen. Der beängstigte Konsument war bereit, die behördlichen Preisfestsetzungen zu umgehen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass auch die Verbrauchspolitik des ersten Weltkrieges den Gesetzen des Augenblicks folgte. Die verbrauchspolitischen Massnahmen waren Notlösungen, die keinen durchgreifenden Erfolg zeitigten. Im grossen und ganzen kann gesagt werden, dass die «unsoziale automatische Rationierung» durch den Preis während des ganzen ersten Weltkrieges vorherrschend war. Der Staat hat sich sogar vielfach der «Preisrationierung» bedient. So wurde dem Preis auf dem Schlachtvieh- und Fleischmarkte seine Ausschlussfunktion belassen und die sich über die «automatische» Verbrauchseinschränkung beschwerenden Wirtschaftssubjekte wurden auf die relativ billige Milch verwiesen¹⁾. Ferner wurde bei der Regelung des Gasverbrauchs

¹⁾ So schrieb z.B. der Bundesrat in seinem 3. Neutralitätsbericht vom 15. Mai 1916: «Die derzeitigen Fleischpreise sind auch eher erträglich, da durch die getroffenen Massnahmen die Preise für Milch und Käse verhältnismässig tief gehalten werden». B. Bl. 1916/II/617.

die direkte Verbrauchsbeschränkung mit der indirekten in der Weise verkoppelt, dass die Gaswerke ermächtigt wurden, erhöhte Gaspreise für den die Zuteilungsquote übersteigenden Gasverbrauch zu erheben¹⁾. Diese nach der verbrauchten Menge sich richtenden Diskriminationspreise hatten den Zweck, für eine vermehrte Einhaltung der festgesetzten Gaskontingente zu sorgen. Im zweiten Weltkrieg wurde dagegen eine solche Preisdiskriminierung bei einem Mehrverbrauch von Gas und Elektrizität abgelehnt; die Uebertretung wurde vielmehr bestraft.

Die Verbrauchslenkung durch Zuteilung ist der Schlüssel zum Verständnis der unbestreitbaren Erfolge der Kriegspreispolitik 1939 - 1945. Es zeigte sich hier besonders deutlich, dass die kriegswirtschaftliche Praxis von der Wirtschaftstheorie und von den Kriegserfahrungen der Jahre 1914/18 Nutzen zu ziehen wusste. Aus der Erkenntnis heraus, dass jede vom Gleichgewichtspreis abweichende Preisfixierung durch Ergreifung ergänzender Massnahmen mengenpolitisch unterbaut werden muss, hat z. B. die Preisbehörde — wie bereits dargetan — oft die Einführung der Rationierung befürwortet. Es muss auch festgehalten werden, dass in manchen Fällen die Rationierung und die Kontingentierung aus preispolitischen Erwägungen heraus eingeführt wurde. Durch künstliche Beschränkung der Nachfrage erhielten die staatlichen Preissetzungen praktisch die Eigenschaften eines Gleichgewichtspreises, und die eidgenössische Preiskontrollstelle hat wiederholt festgestellt, dass die Niedrighaltung und Kontrolle der Preise bei den rationierten Waren bedeutend einfacher ist als bei den nicht-rationierten Produkten. Dass die Bedeutung der Rationierung als Voraussetzung für eine wirksame Höchstpreispolitik erkannt wurde, kommt auch darin zum Ausdruck, dass sich die Höchstpreissetzungen in der Regel auf rationierte Waren beschränkten. Diese der Festsetzung echter Höchstpreise gezogene Grenze wurde von der Kriegspreispolitik 1914/18 nicht erkannt. Dazu kommt, dass im zweiten Weltkrieg auch die finanzpolitische Verbrauchsbegrenzung besser war als in den Jahren 1914 - 1918.

Die preispolitisch relevantesten Abweichungen von der Verbrauchsregulierung während des ersten Weltkrieges sind die folgenden.

1. Räumlicher Geltungsbereich.

Die Schweiz hat sich im Jahre 1939 sofort für das zentralisierte Rationierungssystem entschieden. Den Kantonen und Gemeinden

¹⁾ In der Stadt Zürich wurde z. B. für den Mehrverbrauch der dreifache Gaspreis des Reglements in Rechnung gestellt.

wurden lediglich Vollzugsaufgaben übertragen. Dadurch konnte den beschriebenen unerwünschten Auswirkungen der regionalen Verbrauchslenkung begegnet werden.

2. Zeitpunkt der Einführung der Rationierung.

Der Entschluss zur frühzeitigen Ergreifung verbrauchsdrosender Massnahmen kam schon im Aufruf des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements vom 5. April 1939 zum Ausdruck, in dem unter anderem gesagt wurde: «Die Bundesbehörden haben, gestützt auf die Erfahrungen in Kriegs- und Notzeiten, angeordnet, dass im Falle von Störungen unserer Landesversorgung mit Lebensmitteln von einem gewissen Zeitpunkt an die nachstehend genannten Nahrungsmittel während der für die allgemeine Organisation der Rationierung erforderlichen Frist (1-2 Monate) von den Lebensmittelgeschäften nicht mehr verkauft werden dürfen. Dadurch sollen Angsteinkäufe, Hamsterei und Preistreiberei vermieden werden». Das eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement erliess am 28. August 1939 eine Bezugs- und Abgabesperre für eine ganze Reihe lagerfähiger und daher der Raffsucht der Verbraucher besonders ausgesetzter Nahrungsmittel.

Die Vermehrung der Zahl der von der Rationierung betroffenen Güter erfolgte schrittweise und wurde im Jahre 1942 mit der Einführung der Fleisch-, Brot- und Milchrationierung im grossen und ganzen abgeschlossen. Der Ausbau des Rationierungswesens war demnach im dritten Kriegsjahr, also in jenem Zeitpunkt, als im ersten Weltkrieg mit der von höchst zweifelhaftem Erfolg begleiteten regionalen und lokalen Verbrauchsregelung begonnen wurde, beendet. Diese Tatsache kann nur zum Teil auf die unterschiedliche Entwicklung der Einfuhr zurückgeführt werden. Ferner ist zu bedenken, dass die Lagerbestände zu Beginn des zweiten Weltkrieges bedeutend grösser waren als im Jahre 1914.

3. Sachlicher Geltungsbereich.

Während des zweiten Weltkrieges wurden alle spezifisch knappen Nahrungsmittel von Bedeutung der Rationierung unterworfen. Während des ersten Weltkrieges beschränkten sich die Behörden auf die von der eher primitiven Rationierungstechnik erfassbaren Verbrauchsgüter. Verschiedene Nahrungsmittel, die ebenfalls ein empfindliches Angebotsdefizit aufwiesen (z. B. Fleisch und Eier), wurden der «automatischen Rationierung» durch den Preis überlassen. Es kann also gesagt werden, dass die Rationierung des ersten Weltkrieges — im Gegensatz zu 1939/45 — keinen Ueberblick über

die besonders knappen Verbrauchsgüter vermittelt. Das Streben der Kriegswirtschaftspolitik 1939/45 nach «Organisierung» des nicht behebbaren Mangels zeigt sich auch darin, dass die Rationierung nicht bei den Nahrungsmitteln halt machte, sondern nebst den bereits im ersten Weltkrieg von verbrauchsdrosselnden Massnahmen erfassten flüssigen und festen Brennstoffen auch die Textilien, die Schuhe und die Seife ergriff.

Die Rationierung hat in den Jahren 1939-1945 manchmal zu einer Zunahme des Verbrauchs geführt. Diese dem Ziele der Rationierungsmassnahmen widersprechende Erscheinung hängt damit zusammen, dass sich die Rationierung des zweiten Weltkrieges auf zahlreiche Güter erstreckte, die starke individuelle Verbrauchsunterschiede aufweisen¹⁾. In diesem «rationierungsbedingten» Mehrverbrauch kommt die konsumnivellierende Wirkung der Rationierung zum Ausdruck. Andererseits haben die Regulierungsorgane eine erwünschte, aber aus eigener Initiative nicht erfolgende Konsumverschiebung durch Rationierung herbeigeführt. Indem die betreffenden Waren auf die Lebensmittelkarte gesetzt wurden, konnte der Widerstand der Konsumenten wenigstens teilweise gebrochen und damit der Verbrauch den sich bietenden Importmöglichkeiten angepasst werden.

4. Rationierungstechnik.

Die Verbrauchslenkung des zweiten Weltkrieges ist schliesslich durch eine starke Verfeinerung der Rationierungstechnik gekennzeichnet, was zu einer erheblichen Einschränkung der Uebertretungen und der Umgehungen und damit auch zu einer Abnahme der Preisdelikte führte. Der Ausbau der Bewirtschaftungstechnik war um so wichtiger, als die Verbrauchsquote im zweiten Weltkrieg viel stärker komprimiert werden musste als im ersten. Durch Reduktion der Verbrauchsmenge wird nämlich die Teil Elastizität der Nachfrage — darunter wird die Elastizität einzelner Teilabschnitte der Nachfragekurve verstanden — immer geringer und damit die Ausweichneigung immer grösser.

Es ist weiter oben bereits erwähnt worden, dass die Einführung der Rationierung in den Jahren 1914/18 viel Zeit beanspruchte, während welcher die Konsumenten in Erwartung kommender Verbrauchseinschränkungen zu massiven Vorratskäufen schritten. Im zweiten Weltkrieg erfolgte der verbrauchslenkende Eingriff nicht erst nach Beendigung der vorbereitenden Massnahmen, sondern

¹⁾ Vgl. W. Bickel Neue Basler Haushaltungsrechnungen, in: Wirtschaft und Verwaltung, Vierteljahreshefte hg. vom Statistischen Amt des Kantons Basel-Stadt 2. Jg., 1943, S. 79 ff.

den durch das Konsumentenverhalten bewirkten zusätzlichen Störungen wurde durch Verfügung einer Verkaufssperre begegnet. Diese eine genaue Bestandesaufnahme ermöglichende und damit die Grundlage einer wirksamen Rationierung bildende Massnahme wurde nicht nur bei der Regelung der Nahrungsmittel angewandt. So wurde auch die Textil- und Schuhrationierung durch den Erlass einer Verkaufssperre eingeleitet. Die Verkaufssperre diente aber auch anderen Zwecken als dem Abstoppen der Konsequenzen der Hamsterpsychose und der Vorbereitung der Rationierung. So dienten die Schlacht- und Fleischsperren des Jahres 1942 einer massiven Konsumdrosselung. Ferner hatte die im August 1940 über eine ganze Anzahl lagerfähiger Waren verhängte allgemeine Bezugs- und Abgabesperre den Zweck, haltbare Nahrungsmittel zugunsten der Versorgung in den Wintermonaten einzusparen und die Nachfrage weniger haltbaren Inlandprodukten zuzulenken. In diesem Zusammenhange ist noch kurz zu erwähnen, dass das Kriegs-Ernährungs-Amt die Rationen für unbeschränkt haltbare Nahrungsmittel wie Reis, Teigwaren, Hülsenfrüchte während der Haupterntezeit herabsetzte. Damit wurde erreicht, dass sich die Nachfrage vorübergehend den weniger aufbewahrungsfähigen Ernteerzeugnissen zuwandte. Diese saisonale Nachfragelenkung bewirkte z. B. regelmässig eine Ausweitung des Gemüsekonsums.

Die verfeinerte Rationierungstechnik kommt auch darin zum Ausdruck, dass sozialen, regionalen und individuellen Umständen viel stärker Rechnung getragen wurde als im ersten Weltkrieg. Die preispolitische Bedeutung dieser weitgehenden Beachtung der Verbrauchsgewohnheiten liegt darin, dass damit die Neigung zur Versorgung auf illegalen Märkten gemildert wurde. Der erste Weltkrieg hatte gezeigt, dass ein nicht unerheblicher Prozentsatz der Käufe auf dem schwarzen Markt nicht dem Hungergefühl, sondern dem Wunsch nach Aufrechterhaltung der eingelebten Ernährungsgewohnheiten entsprang. Die Lenkungsbehörden wiesen auch darauf hin, dass die Schweiz eines der ungünstigsten Länder für die Durchführung der Rationierung sei, weil sehr verschiedene Konsumgewohnheiten bestehen ¹⁾).

Bezugsscheine mit einem geringen Grad der Spezifikation waren z. B. die sog. Wechselcoupons, welche den Bezugsberechtigten eine Alternativwahl liessen. Oertliche und regionale Ernährungsgewohnheiten wurden z. B. durch die Wechselcoupons Mehl/Mais (insbesondere für Tessiner und Bündner) und Käse/Milch (insbesondere für die Westschweizer) berücksichtigt. Individuellen Ansprüchen entsprachen die Wechselcoupons Konfitüre/Honig und Kaffee/Tee/Kakao. Den sozialen Erfordernissen trug der Wechselcou-

¹⁾ A. Muggli Wesen und Aufbau der Lebensmittel-Rationierung. Referat anlässlich der Tagung des Forum Helveticum vom 15. Dezember 1941 in Zürich.

pon Butter/Fett Rechnung; er ermöglichte den Minderbemittelten ein Ausweichen auf die zeitweise durch staatliche Preiszuschüsse verbilligten Fette. Einem analogen Zweck dienten auch die Möglichkeiten des Couponumtausches bei der Gemeinde-Rationierungsstelle. Soziale und persönliche Aspekte wurden z. B. durch die Möglichkeit des Umtausches von Fleischcoupons in Hülsenfrüchte- oder Käsecoupons berücksichtigt. Seit August 1943 konnte der Konsument auch zwischen A- und B-Karten wählen. Die B-Karte enthielt vor allem an Stelle von Fleisch mehr Brot, Milch und Käse. Der Nährwert der beiden Karten war gleich gross. Der zur Einlösung der B-Karte erforderliche Geldaufwand stand stets unter demjenigen der A-Karte. Im Zeitpunkt der Einführung der B-Karte — im August 1943 — betrug die Einsparung rund 30 %. Schliesslich wurden die Verbrauchsgewohnheiten auch dadurch berücksichtigt, dass der freie Austausch der Lebensmittelcoupons erlaubt wurde.

Von Bedeutung war auch das der Rationierungstechnik des ersten Weltkrieges unbekannte « Punktsystem ». Dieses Punktsystem erlaubte eine Erweiterung des Anwendungsbereiches der Rationierung auf solche Warengruppen, die starke Qualitätsunterschiede aufwiesen. So konnte z. B. die im ersten Weltkrieg unter anderem aus technischen Gründen abgelehnte Fleisch-, Textil- und Schuhrationierung durchgeführt werden. Die « Punktrationierung » bedeutete ebenfalls einen geringen Grad der Spezifikation. Durch « punktmässige » Begünstigung oder Benachteiligung konnte die Nachfrage bestimmten Warensorten zugelenkt werden. Ferner wurden auch soziale Gesichtspunkte beachtet, so etwa bei den billigen « Volkswürsten », die absichtlich punktmässig begünstigt wurden.

Endlich bleibt noch darauf hinzuweisen, dass die mit jeder Rationierung verbundenen kontrolltechnischen Schwierigkeiten im grossen und ganzen erfolgreich überwunden wurden. Die Unmöglichkeit, die landwirtschaftliche Produktion restlos zu erfassen, führte zwar auch in den Jahren 1939 - 1945 zu einer gewissen « Hintenherumversorgung ». « Man stelle sich nur vor, was es heisst, den Hühnerbestand von 250'000 Hühnerbesitzern festzustellen; denn die Hühner, verstreut auf Hof und Wiese, laufen beim Besuch des Kontrolleurs nicht zum Appell zusammen »¹⁾. Es kann jedoch festgestellt werden, dass der Ist-Verbrauch nicht annähernd so stark vom Soll-Verbrauch abwich wie im ersten Weltkrieg. Dabei ist noch zu bedenken, dass die Kriegswirtschaftspolitik 1914/18 zum vornherein auf die Rationierung besonders schwer erfassbarer

¹⁾ A. Fleisch Ernährungprobleme in Mangelzeiten. Die schweizerische Kriegsernährung 1939 - 1946, Basel 1947, S. 275.

Inlanderzeugnisse verzichtete (z. B. Eier und Fleisch). Die geringere Ausdehnung des Schwarzhandels ist schliesslich auch der im Frühjahr 1941 erfolgten Einführung der Mahlzeitenkarte zu verdanken, welche die freie Verpflegungsmöglichkeit in den « kollektiven Haushaltungen » ausschaltete. Auch die Ausgabe von Vorratskarten trug dazu bei, die Umgehung der Rationierungs- und Preisvorschriften zu begrenzen.

Schliesslich soll noch kurz auf die Substitutionswirkungen der Rationierung hingewiesen werden. Im Gegensatz zu 1914/18 waren sich die verbrauchslenkenden Stellen in der Regel darüber klar, dass jeder Eingriff früher oder später mehreren weiteren Eingriffen ruft. Es wurde mit andern Worten erkannt, dass die Ausdehnungstendenz wirtschaftspolitischer Massnahmen eine Teilerscheinung des Marktzusammenhanges ist.

Es ist nun allerdings darauf aufmerksam zu machen, dass dem der allgemeinen Interdependenz der Märkte entsprechenden Grundsatz auch in den Jahren 1939-1945 nicht immer und überall nachgelebt wurde. Dabei ist ohne weiteres zuzugeben, dass der gleichzeitigen Einführung einer Vielzahl von Rationierungsmassnahmen zahlreiche Hindernisse — vor allem psychologischer, politischer und technischer Natur — im Wege stehen, dass also die Uebersetzung theoretischer Forderungen in die Praxis sehr schwierig ist. Die Beachtung des Marktzusammenhanges verlangt nämlich, dass beim Einbezug des Gutes A in das Rationierungssystem gleichzeitig auch seine Substitutionsgüter B, C und D verbrauchslenkenden Massnahmen unterworfen werden, sofern die zur Verfügung stehende Produktmenge keinen nennenswerten Mehrverbrauch zulässt.

In beiden Weltkriegen waren Käse — Eier — Fleisch — Brot — Kartoffeln « klassische » substitutive Güter. Die durch die Interdependenz der Märkte bewirkte Ausbreitungstendenz lässt sich in den Jahren 1939-1942 deutlich verfolgen: Käserationierung im September und Eierrationierung im Dezember 1941, Fleischrationierung im März und Brotrationierung im Oktober 1942. Die starke Ausdehnung der Kartoffelanbaufläche erlaubte die Freilassung des Kartoffelkonsums. Die von der Rationierung dieser Produkte ausgehende Substitutionswirkung war natürlich verschieden. So war die von der Fleischrationierung ausgelöste « Substitutionswelle » grösser als die durch die Eierrationierung bewirkte Konsumverlagerung, weil das Fleisch innerhalb des Verbrauchsschemas eine wichtigere Stellung einnimmt. Ferner fiel die durch die Fleischrationierung hervorgerufene Nachfrageverschiebung auch deshalb stärker als die durch die Käserationierung verursachte Konsumverlagerung aus, weil der Fleischkonsum durch die Verbrauchsrege-

lung viel stärker komprimiert wurde als der Käseverbrauch. Diese Konsumverlagerungen führten zu nachfragebedingten Preiserhöhungen, die durch frühzeitigeren verbrauchsdrosselnden Eingriff hätten vermieden werden können.

Weniger verständlich ist nun aber die Tatsache, dass die Einführung der Rationierung manchmal auch innerhalb einzelner Warengruppen stufenweise erfolgte. Dieses schrittweise Vorgehen war hier deshalb besonders nachteilig, weil zwischen den Gütern ein und derselben Warenkategorie sehr enge Substitutionsbeziehungen bestehen. Besonders anschaulich ist die Entwicklung auf dem Fettmarkt.

Im November 1939 wurden die vegetabilischen Speisefette und -öle auf die Lebensmittelkarte gesetzt. Diese Einschränkung des pflanzlichen Fettstoffverbrauchs führte — namentlich im Sommer 1940 — zu einer vermehrten Nachfrage nach tierischen Fetten und damit zu einer entsprechenden Preiswirkung. Anfangs Oktober 1940 wurde eine vierzehntägige Verkaufssperre für Schweinefett verfügt. Dies war das Zeichen zu einem wahren Sturm auf die noch freien tierischen Fette; namentlich die Reserven der Butterzentralen gingen in beängstigender Masse zurück¹⁾. Diese Marktstörungen führten zur Rationierung der Metzgereifette und kurz darauf auch der Butter. Damit war die vollständige Rationierung der sichtbaren Fette erreicht.

Den Konsumenten standen nun aber auch noch andere Ausweichmöglichkeiten offen. Da die Milch nach wie vor frei war, gingen private und kollektive Haushaltungen sowie verarbeitende Betriebe zur maschinellen Entrahmung der Milch und zur Butterherstellung über, was zu einem Mehrverbrauch an Konsummilch und damit zu einer Beschränkung der der Käse- und Butterproduktion zur Verfügung stehenden Milchmenge führte. Anfangs 1941 wurde daher « ein über den früheren normalen Bedarf hinausgehender Zukauf von Milch zwecks Entrahmung » und die « maschinelle Entrahmung von Milch » verboten²⁾. Einen durchgreifenden Erfolg hatte jedoch erst die Einführung der Milchrationierung im Oktober 1942.

Ferner bewirkte die Fettrationierung eine Konsumverlagerung auf fetthaltige Lebensmittel wie Käse, Fleisch und Schokolade.

Dass bei diesem die Marktverbundenheit nur teilweise berücksichtigenden Vorgehen der Lenkungsbehörden in erster Linie ausserwirtschaftliche Gründe massgebend waren, geht aus folgender Erklärung des Chefs der Sektion für Speisefette und Speiseöle des Kriegs-Ernährungsamtes hervor: « Die Bezugseinschränkung für

¹⁾ Vgl. H. Bretscher Die schweizerische Milchwirtschaft im zweiten Weltkriege, Agrarpolitische Revue 2. Jg., 1945/46, S. 255.

²⁾ Vgl. EVD Nr. 13 vom 8. Januar 1941, AS 57/13.

Fette erfolgte nicht umfassend auf einen Schlag, sondern etappenweise. Ein solches Vorgehen mag zu technischen Mängeln führen. Es hat aber den wichtigen Vorteil, dass der Bürger seinen Behörden nicht vorwerfen kann, unnötigerweise in den Verbrauch eingegriffen oder ohne Not den administrativen Apparat ausgedehnt zu haben »¹⁾.

Eine Koordination der Bewirtschaftungsmassnahmen war auch dort erforderlich, wo es sich um Rohprodukte handelte, die eine alternative Verwendung zulassen. So bedingte der Mangel an Speisefetten auch eine straffe Bewirtschaftung des technischen Fettsektors, weil die modernen Veredelungsmethoden gestatten, fast aus jedem Fettstoff Speisefett herzustellen. Bei den uns von den Blockadebehörden zugestandenen Fettstoffkontingenten wurde zwischen Speisefett und technischem Fett gar kein Unterschied gemacht.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass durch vermehrte Beachtung der Interdependenz der Verbrauchsgütermärkte eine noch wirksamere Eindämmung des Preisanstiegs hätte erreicht werden können. Preisstörend wirkte insbesondere der isolierte Eingriff innerhalb ein und derselben Warengruppe. Da die Aenderung der Konsumrichtung vielfach genau vorausszusehen war, hätte manchmal eine umfassendere Verbrauchslenkung wohl verantwortet werden können.

ZUSAMMENFASSUNG

Die Kriegswirtschaft der Jahre 1914/18 wird durch ihre «organisatorischen Improvisationen» gekennzeichnet. Es fehlte jeder konstruktive Plan. Die Kriegswirtschaftspolitik des ersten Weltkrieges war eine ausgesprochene Augenblickspolitik. Sie war eine Notlösung, die sich ohne grundsätzliche Zielsetzung und unter dem Drucke der jeweiligen wirtschaftlichen Verhältnisse ergab. Der Staat begnügte sich solange mit der Rolle des Zuschauers, bis in irgend einem wirtschaftlichen Bereiche «unhaltbare Zustände» eintraten, die ihn zwangen, «korrigierend» einzugreifen. Das Kennzeichen der überwiegenden Zahl der wirtschaftspolitischen Massnahmen der Jahre 1914-1918 liegt in ihrem repressiven Charakter. Jede Massnahme wurde nur widerstrebend und zögernd, gleichsam in der Defensive aufgenommen und angewendet. Aber auch dann, als sich die Behörden zum Handeln entschieden hatten, griffen sie zunächst regelmässig nach den bescheidensten Eingriffsmitteln. So kam es, dass sich manche Fehlgriffe mit erstaunlicher

¹⁾ A. Schär Die Fettwirtschaft der Schweiz in der Kriegszeit. Ein Beitrag zur Praxis der Kriegswirtschaft. Heft 10 der Schriftenreihe des Aufklärungsdienstes der Eidg. Zentralstelle für Kriegswirtschaft, Bern 1946, S. 144.

Genauigkeit wiederholten; aus den in anderen Bereichen gesammelten Erfahrungen wurde in der Regel kein Nutzen gezogen. Das Vorherrschen des therapeutischen Eingriffs hatte auch zur Folge, dass sich die Kriegswirtschaftspolitik aus einer Fülle nebeneinander stehender und oft gegeneinander wirkender Einzelmassnahmen zusammensetzte.

Die Missachtung des Grundsatzes der Komplementarität der wirtschaftspolitischen Massnahmen war eine der Hauptursachen des Misserfolges des damaligen Lenkungsexperimentes. Mancher Eingriff erwies sich deshalb als ein Schlag ins Wasser, weil die Lenkungsbehörden die Notwendigkeit, ergänzende Massnahmen zu ergreifen, nicht erkannten oder diese Konsequenz nicht ziehen wollten. Etwas überspitzt kann gesagt werden, dass in den Jahren 1914-1918 bloss eine Kenntnis von Tatbeständen, nicht aber eine Erkenntnis von Zusammenhängen vorlag. Das Faktum des Gesamtzusammenhanges der ökonomischen Erscheinungen wurde entweder überhaupt gar nicht gesehen oder doch in seiner entscheidenden Bedeutung nicht voll gewürdigt und damit nicht so in den Vordergrund geschoben, wie es sachlich nötig gewesen wäre.

Die Erfolgsaussichten wurden auch durch das Vorherrschen der repressiven Eingriffe ganz erheblich verschlechtert. Denn die Wiederherstellung einer gleichgewichtigen Situation ist um so schwieriger, je grösser die bereits eingetretene Marktstörung ist. Die kriegswirtschaftlichen Behörden haben nicht erkannt, dass vorbeugen besser als heilen ist.

Die Kriegswirtschaftspolitik hat damals in allen Ländern mehr oder weniger versagt. Bei einer Betrachtung der wirtschaftspolitischen Eingriffe der einzelnen Staaten ergibt sich eine erstaunliche Uebereinstimmung. Ueberall wurde zaghaft an das durch den Krieg gestellte Problem herangegangen. Das Hauptmotiv liegt wohl im Zurückschrecken vor einer Abkehr von den liberalen Wirtschaftsprinzipien, ein Faktor, der sich in der Schweiz natürlich besonders stark auswirkte. Der Durchführung einer zielsicheren Kriegswirtschaftspolitik standen auch föderalistische Bedenken und zum Teil ein empfindlicher föderalistischer Widerstand entgegen.

Auf die direkte Preispolitik übergehend, ist zunächst festzustellen, dass auch die Preise immer von Fall zu Fall, wie es gerade die Not des Augenblicks gebot, ohne Berücksichtigung des Preiszusammenhanges, festgesetzt wurden. Auch hier wurden zunächst die mildesten und gegen den föderativen Aufbau unseres Staates am wenigsten verstossenden Massnahmen ergriffen. So wurde das Preissetzungsrecht vorerst den Lokalbehörden übertragen. Das Versagen dieser dezentralisierten Preisregelung führte dann zur Preissetzung durch die Bundesbehörden. Es wurden zunächst ein paar unentbehrliche Waren aus dem allgemeinen Preiszusammenhang

herausgerissen. Die allgemeine Interdependenz der Preise bewirkte aber, dass eine preispolitische Massnahme der Ergänzung durch eine andere rief, diese wieder vervollständigt werden musste durch eine dritte usw. Die Staatsbehörden wurden also gegen ihren ursprünglichen Willen gezwungen, immer mehr Güter der Preisregulierung zu unterwerfen. Auf diese Weise entstand ein buntes Gemisch von freien und gebundenen Preisen. Es hat sich im ersten Weltkrieg sehr deutlich gezeigt, dass die einmal eingeleitete Preissetzung den Zwang zu umfassender Preisregelung in sich enthält.

Mit diesen isolierten Preiseingriffen konnte kein nennenswerter Einfluss auf die einzelnen Teilpreinsniveaus und auf des Gesamtpreinsniveau ausgeübt werden. Die durch die Preissetzungen bewirkte Marktfucht und der weitere Preisauftrieb bei den «freien» Produkten erforderten eine ständige Neufestsetzung unhaltbar gewordener Preise. Die Preisfixierungen folgten den tatsächlichen Preisen, wie die Treppe dem Geländer.

Die Interdependenz der Preise löste jedoch nicht nur eine horizontale, sondern auch eine vertikale Ausbreitungstendenz von Preissetzungen aus. Eine wirksame Bindung der Endproduktenpreise hat nämlich zur Voraussetzung, dass auch die Preise der Güter entfernterer Ordnung von der Preislenkung erfasst werden. Die kriegswirtschaftliche Preispolitik der Jahre 1914-1918 ist nun dadurch gekennzeichnet, dass sie die aus der vertikalen Preisverbundenheit sich ergebenden Konsequenzen in ganz unzureichendem Umfange gezogen hat. Es kann also gesagt werden, dass die Kriegspreispolitik 1914/18 auch in dem Sinne eine Teilpolitik war, als sie sich im wesentlichen auf die Preisregelung in der Konsumgutstufe beschränkte und der Preisbildung in den Vorproduktstufen wenig Beachtung schenkte.

Eine weitere Eigentümlichkeit der Preispolitik des ersten Weltkrieges erblickte ich darin, dass sie sich sehr lange — wenn nicht überhaupt während des ganzen Krieges — mit einer Symptomtherapie begnügte. Die kriegswirtschaftliche Preispolitik zeitigte vor allem deshalb unbefriedigende Resultate, weil sie einen falschen Ansatzpunkt, nämlich den Preis, wählte, ohne sich ausreichend um die Preisbildungsfaktoren zu kümmern. Es wurde nicht klar erkannt, dass mit der obrigkeitlichen Bestimmung der Preishöhe das «natürliche» Marktgleichgewicht im Sinne der Gleichheit zwischen angebotenen und nachgefragten Mengen gestört wird. Bei der Festsetzung eines unter dem Gleichgewichtsniveau liegenden Preises ist die Nachfrage grösser als das Angebot. Soll der Preis auch tatsächlich seiner Ausgleichsfunktion beraubt werden, so muss die Spannung zwischen Angebot und Nachfrage durch Ergreifung ergänzender Massnahmen künstlich ihre Lösung finden. Jede echte Preistaxe, die tatsächlich innegehalten werden soll, muss also marktpolitisch untermauert werden. Die Mengenregulierung bildet das

notwendige Korrelat jeder auf Dauer berechneten direkten Preispolitik. Der staatlich gesetzte Preis ist eben gar kein «Preis» im eigentlichen Sinne, er bringt Angebot und Nachfrage nicht in Uebereinstimmung.

Durch die unmittelbare Preislenkung geht der Preis aber gleichzeitig auch seiner Lenkungsfunktion verlustig, d.h. der Preis zeigt nicht mehr an, welche Güter besonders knapp sind und deren Produktion ausgedehnt werden sollte. Der systemfremde Eingriff führt also auch dazu, dass die staatlichen Regulierungsorgane die Dirigierung der Produktionskräfte übernehmen müssen.

Durch die marktfremde Preissetzung verliert der Preis schliesslich auch seine Verteilungsfunktion. Welcher Teil der Nachfrage befriedigt wird, bleibt, wenn keine Ergänzungsinterventionen erfolgen, «dem Zufall» oder der «persönlichen Beziehung» oder der Ausdauer im «Schlange stehen» überlassen. Der Preiseingriff gewährleistet also keineswegs, wie vielfach geglaubt wurde, eine «gerechte» Verteilung. Soll eine «gerechte» Verteilung zustande kommen, so muss an die Stelle des ausgeschalteten Marktpreises ein anderes Auslesemittel gesetzt werden.

Die Festsetzung marktwidriger Preise rief also auf der ganzen Linie nach neuen Staatseingriffen. Der Versuch der Preispolitik 1914-1916, einen gegen die Markttendenzen verstossenden Preiseingriff unter Androhung mehr oder weniger strenger Strafen durchzusetzen, versagte. Die in diesen Jahren gesammelten Erfahrungen zeigen deutlich, dass ein aus echter Verknappung — d.h. aus einer Spannung zwischen Angebot und Nachfrage, die nicht durch «spekulative Machenschaften» verursacht wurde — hervorgehender Preisanstieg mit Hilfe preispolizeilicher Massnahmen auf die Dauer nicht aufgehalten werden kann. Nach ungefähr zwei Kriegsjahren wurden die kriegswirtschaftlichen Organe des durch die unmittelbare Preispolitik aufgeworfenen Problems des Mengenausgleichs gewahr. Wie die direkte Preisregelung, so wurde auch die Mengenregulierung nur widerstrebend und zögernd eingeführt. Auch hier herrschte der punkthafte wirtschaftspolitische Eingriff vor, und die föderativen Bedenken standen vorerst einer gesamtschweizerischen Regelung entgegen, was, zusammen mit der sehr lückenhaften Lenkungstechnik und laxen Durchführung der produktions- und verbrauchspolitischen Massnahmen, einer ins Gewicht fallenden Eindämmung des Preisauftriebes im Wege stand. Im ersten Weltkrieg wurde insbesondere nicht beachtet, dass die Mengenpolitik vor der Räumung der Lager einsetzen sollte.

Die Geschichte der Kriegspreispolitik 1914/18 zeigt das tastende Fortschreiten des Preisbindungsprozesses bis zur Einflussnahme auf die Preisbestimmungsgründe. Charakteristisch für die Preispolitik 1914/18 ist, dass sie zunächst Preise setzte und erst allmählich dazu gelangte, die preispolitischen Massnahmen güterwirtschaftlich,

d. h. mengenmässig zu untermauern. Die mengenmässige Lenkung läuft gewissermassen auf einen Ersatz der Preisfunktionen hinaus. Durch die Ausschaltung der freien Preisbildung stellte sich also der staatlichen Wirtschaftspolitik die Aufgabe, alles dasjenige zu regeln, was früher durch den Preis geregelt wurde. Die Ausserkurssetzung des Marktpreises als Regulator der Wirtschaft führte demnach zur Entstehung ungezählter verschiedenegearteter Lücken an ausserordentlich vielen Stellen. Der Staat hatte diese Lücken durch Gebote und Verbote zu schliessen. Die in beiden Weltkriegen gesammelten Erfahrungen sind ein eindrückliches Beispiel dafür, dass der Ersatz der Preisfunktionen mit einem ungeheuren Verwaltungsaufwand verbunden ist.

Zwischen der Preispolitik des ersten und des zweiten Weltkrieges bestehen sehr wichtige Unterschiede. Von weittragender Bedeutung war zunächst die Tatsache, dass sich die Lenkungsorgane nicht — wie 1914/18 — vorerst mit direkter Preisregulierung begnügten. Die Kriegswirtschaftspolitik 1939/45 hat im allgemeinen von Anfang an sowohl auf die Preise als auch auf die preisbildenden Faktoren eingewirkt. Die obrigkeitlichen Preissetzungen wurden in der Regel sofort marktpolitisch unterbaut. Damit haben die kriegswirtschaftlichen Organe die unvermeidliche Entwicklung zur Mengenpolitik gewissermassen eskomptiert.

Zweitens trat die Preisfestsetzung « von Fall zu Fall » zugunsten genereller und umfassender Regelung der Preise zurück. Mit dem Erlass des Preisstopps wurde eine feste preispolitische Ausgangsstellung geschaffen. Die unmittelbare Preispolitik war in horizontaler Richtung beinahe erschöpfend. Damit wurde der Grundfehler der direkten Preispolitik der Jahre 1914/18, der isolierte Preiseingriff, nicht wiederholt. Im zweiten Weltkrieg bestand also kein Nebeneinander von freien und gebundenen Preisen. Die Preislenkung war aber auch in vertikaler Richtung viel umfassender als die Preispolitik des ersten Weltkrieges, indem nicht nur vereinzelt in die Preisbildung der sachlichen Produktionsfaktoren eingegriffen wurde. Die Erfahrungen des zweiten Weltkrieges lehren, dass die Schwierigkeiten der Preislenkung mit wachsender Entfernung von der Konsumgutstufe zunehmen. Dies hängt hauptsächlich damit zusammen, dass die Güter höherer Ordnung einen geringeren Spezifikationsgrad aufweisen. Die sachlichen Ausweichmöglichkeiten sind also in den konsumfernen Marktstufen besonders zahlreich.

Nicht erfasst wurde der Preis des persönlichen Produktionsfaktors Arbeit. Damit war das wichtigste Kostenelement der direkten staatlichen Beeinflussung entzogen und die Wirkungsmöglichkeit der Preispolitik begrenzt. Die Lenkungsbehörden waren sich dessen bewusst, dass die Lohnpolitik das notwendige Korrelat einer straffen Preispolitik bildet. Unsere Behörden haben aber das Eingreifen in die Lohnbildung wegen den damit verbundenen wirt-

schaftlichen und ausserwirtschaftlichen Konsequenzen stets abgelehnt. In dieser gegenüber der Lohnbildung eingenommenen Haltung findet das Bestreben unserer Behörden, die Wirtschaft von kriegsbedingten systemfremden Eingriffen möglichst zu verschonen, ihren bedeutendsten und offensichtlichsten Ausdruck. Die Aufrechterhaltung ausserwirtschaftlicher Werte wurde der Realisierung einer effektvolleren Preisbeeinflussung vorgezogen, und zwar in voller Kenntnis der ungünstigen Preiswirkungen dieser Nichteinmischung. In diesem Zusammenhange scheint mir noch eine grundsätzliche Bemerkung am Platze zu sein, nämlich die, dass bei einem internationalen Preisvergleich und der damit verbundenen Beurteilung des Erfolges der Preisregulierung einzelner Staaten stets auch beachtet werden muss, mit welchen Mitteln das betreffende Ergebnis erzielt wurde. Werden ausserdem noch die Schwierigkeiten bei der Warenbeschaffung, die internationalen Versorgungsunterschiede usw. berücksichtigt, so kann festgestellt werden, dass sich die Ergebnisse unserer Kriegspreispolitik 1939/45 durchaus sehen lassen.

Die Preisregelung während des zweiten Weltkrieges war auch in regionaler Hinsicht von Anfang an umfassend. Der zweite Weltkrieg kannte nur eine nationale Preispolitik, und die Berücksichtigung verschiedener Marktbedingungen erfolgte durch Schaffung von Preisgebieten.

Für das Gelingen der Kriegspreispolitik 1939/45 war auch die Tatsache von Bedeutung, dass die Schweiz bereits vor Kriegsausbruch umfassende kriegswirtschaftliche Vorbereitungen organisatorischer Art getroffen hatte, welche ganz entscheidend dazu beitrugen, dass die kriegswirtschaftliche Lenkung viel systematischer und überlegter als im ersten Weltkrieg erfolgte. Von diesem Mangel an Vorbereitungsmaßnahmen hatte sich die Kriegswirtschaftspolitik 1914/18 eigentlich nie erholen können. Das «wirtschaftspolitische Schwergewicht» fiel auf die Jahre 1939 bis 1942, insbesondere auf das Jahr 1940. In der zweiten Kriegshälfte, also in der Zeit der schwersten Einschränkungen, traten keine grundsätzlichen Änderungen ein, sondern die bestehenden Erlasse wurden bloss verbessert und verfeinert. Im Gegensatz dazu löste die Ende 1916 einsetzende Verschlechterung der Versorgungslage eine wahre Hochflut neuer Erlasse aus. In diesem unterschiedlichen Vorgehen spiegelt sich nicht nur die in mancher Hinsicht zufriedenstellendere Versorgungslage während des ersten Weltkrieges wider. Darin kommt vielmehr die Tatsache zum Ausdruck, dass man in den Jahren 1914-1918 viel stärker von der Hand in den Mund lebte. Die Kriegswirtschaftspolitik 1939/45 hat auch dort relativ früh eingegriffen, wo reichliche Warenvorräte vorhanden waren (z. B. Textilrohstoffe).

Schliesslich bleibt noch darauf hinzuweisen, dass die psychologischen Voraussetzungen der Preisregelung während des zweiten Weltkrieges günstiger waren als im ersten. Der Uebergang von der Friedens- zur Kriegswirtschaft bedeutete im Jahre 1914 einen viel stärkeren wirtschaftspolitischen Kurswechsel als im Jahre 1939. Der Widerstand der Wirtschaftssubjekte war daher auch entsprechend grösser. In den Jahren 1939 - 1945 war die « Preismoral » und die « Preisdisziplin » bedeutend besser als im ersten Weltkrieg. Dabei spielte die Erinnerung an die nach dem ersten Weltkrieg eingetretene Preisderoute eine wichtige Rolle.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Kriegspreispolitik 1939/45 die Tatsache berücksichtigt hat, dass die Preisregelung desto besser wirkt, je früher und umfassender sie vorgenommen wird. Die unterschiedliche Preisregulierungstechnik und die damit verbundenen Resultate spiegeln sich in der Verschiebung der Preisrelationen sehr wirklichkeitsgetreu wider. Diese sollen noch kurz den Gegenstand des dritten Teiles bilden.

3. TEIL

Die Verschiebungen der Preisrelationen und ihre Auswirkungen

Ändert sich das Verhältnis der aktiven Geldmenge zum Warenvolumen, so resultiert daraus nicht nur eine Hebung des allgemeinen Preisstandes, sondern es kommt auch zu einer Veränderung des Verhältnisses der einzelnen Preise zueinander. Der Prozess der Preisniveauperänderung ist gleichzeitig ein Prozess der Preisverschiebung. Verschieben werden nicht nur die horizontalen Preisrelationen (Preisverhältnis verschiedener Produkte der gleichen Marktstufe; z. B. Produzentenpreise, Grosshandelspreise, Kleinhandelspreise), sondern auch die vertikalen Preisrelationen (Preisverhältnis zwischen den Endprodukten und den Kostengütern).

1. KAPITEL

Horizontale Preisrelationen

Auf die Disparitäten zwischen den einzelnen Teilpreisniveaus wurde bereits in der Einleitung hingewiesen. Ferner wurde auch das durch die unbeholfene und unsichere Preispolitik 1914/18 bewirkte räumliche und zeitliche Ausweichen der Güter dargestellt. In folgendem handelt es sich noch darum, auf das durch die Verschiebung des relativen Verhältnisses der Einzelpreise zueinander hervorgerufene sachliche Ausweichen näher einzugehen. Beim sachlichen Ausweichen handelt es sich — wie bereits an anderer Stelle erwähnt — um ein durch Preissetzung hervorgerufenes Verschwinden der preisbetroffenen Ware in andere, durch Preisbindungen nicht oder nicht in gleichem Masse betroffene Verwendungszwecke. Die Marktreaktion wird vor allem dann gross sein, wenn die preisgebundene Ware ein nichtspezifisches, d. h. vielseitig verwendbares Gut ist. Diesen Fluchtweg wird der Pro-

duzent dann beschreiten, wenn der bei der Herstellung des von staatlichen Preissetzungen betroffenen Gutes erzielbare Grenzerlös kleiner ist als derjenige, der sich beim Uebergang auf die Erzeugung eines anderen produktionsverwandten Gutes ergibt. Bei den eine alternative Verwendung zulassenden Gütern hängt somit die Produktionsrichtung von der Rentabilität der einzelnen Verwendungsrichtungen ab. Die zwischen den einzelnen Produktionszweigen bestehenden Grenzerlösdifferenzen kommen in den Verschiebungen der Preisrelationen zum Ausdruck. Man kann also sagen, dass die Preisrelationen die Mengenrelationen, d.h. das Verhältnis der einzelnen Produktmengen untereinander bestimmen.

Eine Aufgabe jeder sinnvollen Preispolitik besteht nun darin, horizontale Preisrelationen zu schaffen, die sowohl den natürlichen Verhältnissen der Produktion als auch den besonderen kriegswirtschaftlichen Erfordernissen entsprechen. Damit ist bereits gesagt, dass sich eine zielgerechte kriegswirtschaftliche Preispolitik nie mit der Aufrechterhaltung der in der Friedenswirtschaft vorgefundenen Preisbeziehungen begnügen darf. Das Friedens-Preisgefüge ist kein brauchbarer Vergleichsmaßstab. Es gibt nicht einen für alle Zeiten richtigen Preisaufbau. Vielmehr entspricht jeder Wirtschaftslage und jeder wirtschaftspolitischen Zielsetzung ein besonderes Preisgefüge. Die Wahl der Preisrelation ist im Grunde genommen — wie die Wahl der Währungsrelation zum Ausland — eine Zweckmässigkeitsfrage. Es darf mithin nicht jede von der Friedens-Preisrelation sich ergebende Abweichung als interne Preisdisparität bezeichnet werden. Eine Abweichung von der Friedens-Preisstruktur kann gerade das Zeichen einer zielgerechten Kriegspreispolitik sein.

Die kriegswirtschaftliche Preispolitik 1914/18 war hauptsächlich eine Agrarpreispolitik. Infolge der beschränkten Wirkung der direkten Wirtschaftslenkung und der Schwierigkeiten bei ihrer Durchführung gewinnt die direkte Preispolitik gerade in der Agrarwirtschaft eine grosse Bedeutung. Die indirekte Erzeugungslenkung wird also hier vorherrschen müssen. Das Kennzeichen dieser indirekten Lenkung besteht darin, dass der Staat seine Ziele dadurch zu verwirklichen sucht, dass er jene Tatbestände beeinflusst, auf Grund deren die Produzenten ihre Entscheidungen zu treffen pflegen. So können z.B. die Dispositionen der Agrarproduzenten mittels Rentabilitätsveränderungen in die erwünschte Richtung gelenkt werden.

Die Landwirtschaft ist u. a. dadurch gekennzeichnet, dass sie vorwiegend nichtspezifische Güter herstellt. Die besondere Eigenart der Agrarprodukte liegt darin, dass sie sich stets in einem gewissen Stadium der Konsumreife befinden. Zahlreiche landwirtschaftliche Erzeugnisse können zugleich als Verbrauchsgut verkauft oder als Produktionsgut weiterverarbeitet werden. So kann z.B. Getreide

in Form von Brot direkt der menschlichen Ernährung zugeführt, an Schlacht-, Nutz- oder Zuchtvieh verfüttert oder als Saatgut verwendet werden. Desgleichen kann die Milch als Frischmilch verkauft, zu Käse oder Butter verarbeitet oder zur Viehaufzucht und Viehmast verwendet werden. Der Agrarproduzent hat also mit andern Worten die Möglichkeit, ein Gut aus der Nähe des Konsums, der sofort erfolgen könnte, herauszureissen und zeitlich weit entfernt vom Konsum wieder einzusetzen. Eucken bezeichnet diesen Vorgang als eine Verlängerung der Ausreifungszeit durch « Rückversetzung » ¹⁾).

Der Kriegspreispolitik fällt die Aufgabe zu, solche Preisrelationen zu setzen, dass die verschiedenen Produkte in den gewünschten Mengenrelationen produziert werden. Ein Preis ist dann falsch gesetzt, wenn er die Umstellung der Produktion nach einer unerwünschten Richtung veranlasst. Es muss also noch kurz nach den produktionspolitischen Zielen der Kriegswirtschaft gefragt werden.

Bei der im Frieden auf breiter Grundlage erfolgenden Veredelung von Nahrungsmitteln, d. h. bei der Umwandlung von für den menschlichen Konsum direkt geeigneten Nahrungsmitteln in animale Nahrungsmittel entstehen bedeutende « Veredelungsverluste ». Je grösser der Anteil der tierischen Erzeugnisse am Verbrauch im Frieden ist, desto höher die latenten, stillen Reserven. Je « pflanzlicher » die Kost gestaltet werden kann, um so mehr erweitert sich der landeseigene Nahrungsmittelspielraum ²⁾. Bei der Umstellung von tierischen auf pflanzliche Produkte steigt also die « Kalorienproduktivität » je ha. Die vermehrte Deckung des Kalorienbedarfes der Gesamtbevölkerung durch Eigenproduktion erfordert also in der Schweiz eine Aenderung der landwirtschaftlichen Produktionsrichtung. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, der Pflanzenproduktion einen Preisvorsprung zu gewähren. Die viehwirtschaftliche Erzeugung überhaupt und die Verfütterung konsumreifer Produkte im besonderen soll nicht lohnender als die Ackerproduktion und der direkte Verkauf der Ackerfrüchte sein. Dies bedeutet nicht notwendig eine fortschreitende Verteuerung der pflanzlichen Nahrungsmittel. Von ausschlaggebender Bedeutung ist nämlich, dass die pflanzlichen Produkte im Verhältnis zu den animalischen Erzeugnissen im Vorteil sind.

Die Preispolitik wird zweitens jene Ackerfrüchte im Preise begünstigen müssen, welche einen grossen Kalorienertrag je Flächeneinheit liefern, also in der Schweiz hauptsächlich die Hackfrüchte (Kartoffeln und Zuckerrüben).

¹⁾ W. Eucken Der Wirtschaftsprozess als zeitlicher Hergang, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik Bd. 152, 1940, S. 120.

²⁾ Dabei ist allerdings zu bedenken, dass die Fette zur Verwertung der vegetabilischen Nahrungsmittel unbedingt notwendig sind.

Schliesslich ist auch eine differentielle Behandlung der einzelnen viehwirtschaftlichen Erzeugnisse am Platze. Aus einem Vergleich der Kalorienerträge ergibt sich, dass der Milchproduktion gegenüber der Schweinemast und insbesondere gegenüber der Grossviehmast ein Preisvorsprung zu gewähren ist.

Es bleibt noch kurz auf zweierlei hinzuweisen. Einmal ist zu erwähnen, dass die Preisreaktion in der Landwirtschaft aus mannigfachen Gründen (Verbundenheit der Betriebsteile zu einem Gesamtbetrieb, naturhafte Gebundenheit der landwirtschaftlichen Erzeugung, Erhaltung des agrobiologischen Gleichgewichts usw.) begrenzt ist¹⁾. Eine scharfe und ausschliessende Konkurrenz wird immerhin dort vorhanden sein, wo eine Verbundenheit durch gemeinsame Produktionsmittel vorliegt. Konkurrierende Güter sind z. B. die einzelnen Getreidearten. Relativ leicht ist auch der Uebergang von der Schweinezucht zur Schweinemast oder von der Milchvieh- zur Mastviehhaltung. Bei einigen Agrarerzeugnissen kann also schon eine geringe Verschiebung der Preisrelation eine Umstellung herbeiführen.

Zweitens ist noch darauf aufmerksam zu machen, dass die Reaktion auf Preisveränderungen nicht nur in einer Aenderung der Anbauflächen, sondern auch in einer Aenderung der Anbauintensität bestehen kann. Auch bei der tierischen Produktion ist eine Reaktion in doppelter Weise möglich: Aenderung der Bestände und Aenderung der Intensität (Fütterung usw.). Die durch Preisanstieg bewirkten Intensitätssteigerungen entziehen sich allerdings einer einwandfreien statistischen Erfassung. Die Behörden haben also bei der Festsetzung des «produktionspolitischen Lenkungspreises» nicht nur auf die mit der Expansion der Ackerfläche verbundenen Kostensteigerungen (es werden z. B. immer ungeeignere Böden herangezogen), sondern auch auf die mit steigender Intensität der Bewirtschaftung wegen der Geltung des Bodenertragsgesetzes sich ergebende Erhöhung der Realkosten je Einheit des Ertragszuwachses Rücksicht zu nehmen.

In folgendem soll nun zunächst die Gestaltung der Preisbeziehungen zwischen Pflanzenbau und Viehhaltung untersucht werden. Zu diesem Zwecke wird ein Relativpreis berechnet, indem der Preis eines bestimmten Agrarerzeugnisses durch den Preis eines Vergleichsproduktes dividiert wird. Steigt der Quotient, so bedeutet dies, dass sich die Stellung des Erzeugnisses, dessen Preis als Dividend dient, im Vergleich zum Agrarprodukt, dessen

¹⁾ Vgl. H. Marquardt Die Ausrichtung der landwirtschaftlichen Produktion an den Preisen, Jena 1934; U. Pritzel Wie reagiert die Landwirtschaft auf Preise? Diss. Jena 1934; A. Vogel/C. Boehm Einfluss der Preise auf die Produktion in der Landwirtschaft, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 12. Jg., 1937/38, S. 34 ff.

Preis als Divisor figuriert, verbessert hat. Sinkt der Relativpreis, so liegt die umgekehrte Situation vor. Der Nominalpreis eines Gutes kann also steigen und trotzdem kann sich seine Stellung innerhalb des Preisgefüges verschlechtern. Dies ist dann der Fall, wenn die übrigen Preise stärker steigen als der betreffende Produktpreis. In Analogie zu dem in der Theorie der zwischenstaatlichen Wirtschaftsbeziehungen verwendeten Ausdruck kann also gesagt werden, dass sich das reale Austauschverhältnis des im Preise zurückgebliebenen Gutes gegenüber den andern Gütern verschlechtert hat. Es liegt also gewissermassen eine Realpreisveränderung — im Gegensatz zur Nominalpreisveränderung — vor.

Die Preisrelationen zwischen ackerbaulichen und viehwirtschaftlichen Erzeugnissen haben sich wie folgt verschoben ¹⁾.

Verschiebung der Preisrelationen

	Weizen	Kartoffeln	Schlachtvieh	Schlachtvieh	Nutzvieh
	Milch	Milch	Weizen	Kartoffeln	Weizen
1913	1,31	0,48	4,85	13,18	5,75
1914	1,51	0,64	4,49	10,47	5,03
1915	2,08	0,73	3,48	9,97	3,57
1916	2,16	0,90	3,60	8,71	3,52
1917	2,37	0,79	3,67	10,99	3,45
1918	2,08	0,67	3,98	12,27	3,85
1919	1,86	0,61	5,18	15,80	4,97
1920	1,76	0,44	5,09	20,54	5,11
1938	1,78	0,50	3,83	13,56	4,06
1939	1,86	0,66	3,71	10,38	3,94
1940	1,72	0,73	3,75	8,78	3,95
1941	1,80	0,78	3,95	9,11	3,95
1942	1,82	0,80	4,49	10,13	4,74
1943	1,83	0,75	4,55	11,09	4,80
1944	1,82	0,71	4,62	11,73	4,91
1945	1,76	0,72	4,56	11,19	4,95

Dieser Tabelle ist zu entnehmen, dass die in beiden Weltkriegen eingetreten Preisverschiebungen die Pflanzenproduktion begünstigt haben. Damit wurde die eingangs aufgestellte Forderung erfüllt. Nach allgemeinen Feststellungen ist in der Schweiz eine Erfolgsparität zwischen Milchproduktion und Getreidebau dann gegeben, wenn der Weizenpreis ungefähr das Anderthalbfache

¹⁾ Soweit nichts anderes vermerkt, stammen die folgenden Preisangaben aus dem Statistischen Jahrbuch der Schweiz 1914 ff.

des Milchpreises ausmacht¹⁾. Die Hauptursache der seit 1870 erfolgten Umstellung der schweizerischen Landwirtschaft auf die Produktion viehwirtschaftlicher Erzeugnisse lag in der Senkung des Relativpreises für Getreide. Der Weizenpreis stand im Jahre 1913 rund 13 % unter der Erfolgspartität. Die bei Kriegsausbruch eingetretene Unterbrechung und Erschwerung des zwischenstaatlichen Güteraustausches rief eine gegenläufige Preisbewegung hervor: der Milchpreis sank und der Getreidepreis stieg, und es trat zwischen der Brotgetreide- und Milchproduktion Erfolgspartität ein. Die Preisverschiebung zugunsten des Getreidebaus erreichte im Jahre 1917 ihren Höhenpunkt; der Weizenpreis stand damals 58 % über der Erfolgspartität. Aus dem verfügbaren Zahlenmaterial ist ersichtlich, dass diese Verschiebung der Preisrelation keine nennenswerte Flächenveränderung bewirkt hat. Die Preisreaktion der Agrarproduzenten erschöpfte sich wahrscheinlich in einer Steigerung der Anbauintensität. Die Gründe dieser mangelnden Reagibilität — ungünstige Einschätzung der voraussichtlichen Preisdauer, Mangel an Ackergeräten und Arbeitskräften, Tiefstand der Getreidebautechnik usw. — sind bereits erwähnt worden.

Während der ganzen Zwischenkriegszeit bot der Weizenpreis günstigere Erfolgsaussichten als der Milchpreis. Unsere Behörden waren schon in der Vorkriegszeit bestrebt, die Pflanzenproduktion für den direkten Konsum durch entsprechende Verschiebung der Preisrelation zu fördern. Das in der Vorkriegszeit zwischen Milch- und Weizenpreis bestehende Verhältnis wurde während des ganzen zweiten Weltkrieges beinahe unverändert beibehalten.

Aus obiger Tabelle ist weiter ersichtlich, dass sich auch der Relativpreis für Kartoffeln in beiden Weltkriegen stark verbessert hat. Zwischen Milchproduktion und Kartoffelbau besteht dann Erfolgspartität, wenn der Speisekartoffelpreis ungefähr die Hälfte des Milchpreises ausmacht. Im Jahre 1916 stand der Realpreis für Kartoffeln 80 % über der Erfolgspartität. Unter dem Einfluss der Kartoffelhöchstpreispolitik trat wieder eine Abschwächung der Preisspannung ein. Dabei ist allerdings zu bedenken, dass der Jahresdurchschnittspreis auf Grund der amtlich festgesetzten Höchstpreise berechnet wurde. Die Ist-Preise wichen aber oft ganz erheblich von diesen Soll-Preisen ab.

Aus diesem Preisvergleich geht weiter hervor, dass die Ackerfrüchte auch gegenüber der Schlachtvieh- und Nutztviehproduktion im Vorteil waren. So besagt eine Faustregel, dass zwischen der Schlachtvieh- und Weizenproduktion dann ungefähr gleiche Erfolgsaussichten bestehen, wenn der Preis für fette Rinder Ia per

¹⁾ Vgl. W. Pauli Was rentiert? Kartoffelbau oder Getreidebau? Acker oder Wiese? Milch, Mast oder Zucht? Agrarökonomische Regeln aus der Praxis für die Praxis, Brugg 1918. W. Pauli Beziehungen zwischen landwirtschaftlicher Produktion und Marktgestaltung während des Krieges, Agrarpolitische Revue 4. Jg., 1947/48, S. 131 ff.

100 kg Lebendgewicht das Fünffache des Weizenpreises ausmacht. Der Schlachtviehpreis stand mithin in allen Kriegsjahren unter der Parität.

Zusammenfassend kann also gesagt werden, dass beim Weizen- und Kartoffelbau bessere Erfolgsaussichten bestanden als bei den drei Zweigen der tierischen Produktion.

Nachdem festgestellt ist, dass sich die Preisrelationen in beiden Weltkriegen zugunsten des Pflanzenbaues verschoben haben, muss nun die Frage aufgeworfen werden, wie sich die Preisverhältnisse zwischen den einzelnen Ackerbauerzeugnissen verändert haben. Es wurde bereits einleitend hervorgehoben, dass zwischen verschiedenen pflanzlichen Erzeugnissen eine scharfe Konkurrenz um das gemeinsame Produktionsmittel «Boden» besteht und dass das Anbauverhältnis, d. h. die Aufteilung der gesamten Ackerfläche auf die einzelnen Kulturpflanzen, in erheblichem Umfange von der Preisrelation abhängt, weil das Hinüberwechseln von einer Ackerfrucht auf die andere auf relativ geringe Reibungswiderstände stösst. Derartige konkurrierende Erzeugnisse der Ackerwirtschaft sind z. B. Weizen und Hafer als wichtigste Repräsentanten für Brot- und Futtergetreide. Eine scharfe Konkurrenz um die produktiven Leistungen des Betriebes besteht sodann zwischen dem Kartoffel- und dem Zuckerrübenbau, eine etwas losere Beziehung zwischen dem Getreide- und Hackfruchtbau.

Verschiebung der Preisrelationen

	Weizen Hafer	Weizen Kartoffeln	Kartoffeln Zuckerrüben ¹⁾
1913	1,11	2,71	3,20
1914	1,13	2,33	4,03
1915	1,13	2,86	4,62
1916	1,08	2,39	4,67
1917	1,10	3,00	3,35
1918	1,03	3,08	2,60
1919	1,04	3,05	2,62
1920	1,16	4,03	1,62
1938	1,79	3,53	3,09
1939	1,71	2,79	3,71
1940	1,26	2,34	3,64
1941	1,14	2,30	3,49
1942	1,18	2,25	3,32
1943	1,17	2,43	3,00
1944	1,14	2,53	2,97
1945	1,13	2,45	3,11

¹⁾ 1913 - 1920: Denkschrift zum 25jährigen Bestehen der Zuckerfabrik und Raffinerie A.G. Aarberg 1912 - 1937, S. 71. 1938 - 1945: Statistisches Erhebungen und Schätzungen auf dem Gebiete der Landwirtschaft, H. 24, 1947, S. 35.

Zwischen dem Anbau von Weizen und Hafer besteht dann Erfolgspartit, wenn der Weizenpreis 10 bis 20 % über dem Haferpreis steht. Aus der Tabelle geht hervor, dass vor dem ersten Weltkrieg zwischen Brot- und Futtergetreide ungefähr ein Preisgleichgewicht vorhanden war. Während des Krieges trat keine nennenswerte Abweichung von der Erfolgspartit ein. Nur in den Jahren 1918 und 1919 ergab sich eine leichte Preisbegünstigung des Futtergetreides. Dieser Aufrechterhaltung hergebrachter Preisrelationen entsprach es, dass im Laufe des ersten Weltkrieges keine grosse Strukturwandlung innerhalb der gesamten Getreidefläche stattfand.

Im Gegensatz dazu wurde dem Brotgetreide in der Zwischenkriegszeit ein erheblicher Preisvorsprung gewährt. Im Jahre 1938 stand der Weizenpreis 56 % über der Erfolgspartit. Eine der wesentlichsten Lücken unserer Getreidegesetzgebung bestand eben darin, dass sie nur die Brotgetreidearten erfasste. Es ist allgemein anerkannt, dass der Erfolg der Brotgetreidepolitik fast ausschliesslich zulasten des Anbaus der Futtergetreidearten ging. Mit dem Ausbruch des zweiten Weltkrieges änderte sich nun die Preisrelation zwischen Brot- und Futtergetreide gründlichst. Der durch den Rückgang der Futtermiteinfuhr ausgelöste Anstieg des Haferpreises führte zu einer raschen Senkung des Relativpreises für Weizen, und die Erfolgspartit wurde im Jahre 1941 wieder hergestellt. Die Futtergetreidepreise standen zeitweise sogar über den Brotgetreidepreisen, was einer Verfütterung von Mahlgetreide Vor Schub leistete. Diese Preisdisparität zwischen Brot- und Futtergetreide zwang den Bund, auch das Futtergetreide einer straffen Bewirtschaftung zu unterwerfen. Die Verschiebung der Preisrelation bewirkte eine starke Expansion der Haferanbaufläche. Zwischen 1939 und 1945 hat sich die mit Hafer bebaute Ackerfläche mehr als verdreifacht; die Weizenanbaufläche nahm im gleichen Zeitraum um 20 % zu.

Zwischen Getreide- und Kartoffelbau bestehen dann gleiche Erfolgsaussichten, wenn der Weizenpreis rund das Dreifache des Kartoffelpreises ausmacht. Mit Rücksicht auf den grossen Flächenertrag an Nährstoffen verdient der Kartoffelbau eine gewisse preisliche Begünstigung. Aus obiger Tabelle geht hervor, dass diese Situation in der ersten Hälfte des ersten Weltkrieges gegeben war. Nachher verschlechterte sich der Relativpreis der Kartoffeln. Diese den Erfordernissen der Kriegsernährung widersprechende Preisverschiebung spiegelt sich z. T. in den Flächenveränderungen wider. Die Kartoffelanbaufläche nahm zwischen 1914 und 1916 um ca. 17 % zu, während sie in der Zeitspanne von 1917 - 1919 um rund 4 % zurückging. Diese Entwicklung soll natürlich nicht monokausal erklärt werden. So spielten der Mangel an familienfremden und sogar an familieneigenen Arbeitskräften, die Schwierigkeiten bei

der Saatgutbeschaffung aus Deutschland usw. ebenfalls eine wichtige Rolle. Die Bedeutung der Regelung des Arbeitseinsatzes und die Bereitstellung von Roh- und Hilfsstoffen während des zweiten Weltkrieges erblicke ich in diesem Zusammenhange darin, dass damit die Reaktionsfähigkeit der Landwirtschaft auf Preisveränderungen erhöht wurde. In den Jahren 1914/18 blieb die Produktionswirkung der « anreizenden Preispolitik » deshalb oft aus, weil die Elastizitätsgrenze der Produktion erreicht war.

Der Kartoffelbau wurde während des zweiten Weltkrieges stark begünstigt. Die Kartoffelanbaufläche nahm um 75 % zu.

Zwischen Kartoffel- und Zuckerrübenbau bestehen dann ähnliche Erfolgs- und Rentabilitätsaussichten, wenn der Zuckerrübenpreis ca. 40 % des Kartoffelpreises ausmacht. Aus den oben angeführten Zahlen geht hervor, dass die Kartoffelproduktion bis 1916 stark im Vorteil war. Nach den Schätzungen des Schweizerischen Bauernsekretariates ging die Zuckerrübenanbaufläche zwischen 1914 und 1916 um 37,5 % zurück. In der gleichen Zeitspanne stieg die Kartoffelanbaufläche um 17 %. Unter dem Einflusse der Anbauvorschriften für Getreide und Kartoffeln schrumpfte die mit Zuckerrüben bebaute Fläche trotz verbesserter Preisrelation noch weiter zusammen. Erst die im Jahre 1920 eingetretene starke Preisbegünstigung führte zu einer empfindlichen Flächenausweitung.

Während des zweiten Weltkrieges trat eine sukzessive Verschiebung der Preisrelation zugunsten der Zuckerrübe ein, ohne jedoch die Erfolgsparität zu erreichen.

Aus diesem innerhalb des Pflanzenbaus durchgeführten Preisvergleich geht hervor, dass in den Jahren 1939-1945 eine den ernährungspolitischen Zielen angepasste Preisabstufung vorhanden war. So wurde namentlich der hohe Kalorienerträge liefernde Kartoffelbau durch eine zielgerechte Preisverschiebung gefördert. Im ersten Weltkrieg wurde eher der Getreideproduktion ein Preisvorsprung gewährt, so dass die Ausdehnung der Getreidefläche z. T. auf Kosten der Kartoffelproduktion ging. Aus dem Preisvergleich ergibt sich zweitens, dass im ersten Weltkrieg eher eine Preisbegünstigung des Futtergetreides eintrat, während in den Jahren 1939-1945 zwischen Brot- und Futtergetreide Paritätsverhältnisse bestanden.

Der späte Einbezug der animalischen Produkte in das Höchstpreis-« System » führte zu den verhängnisvollsten Wirkungen der punktuellen Preispolitik 1914/18. Mit der Bindung der Schlachtviehpreise wurde erst Ende 1917 begonnen. Praktisch herrschte aber auf den Schlachtviehmärkten während des ganzen Krieges freie Preisbildung. Die Behörden wiesen u. a. darauf hin, dass die « Preisrationierung » des Fleisches um so mehr verantwortet werden könne, weil den vom Markte vedrängten Konsumenten in der Milch ein relativ billiges Ausweichnahrungsmittel zur Verfügung

stehe. Der Milchpreis bildete überhaupt den Stolz der Regulierungsorgane. « Die Milch ist immer noch eines der billigsten Nahrungsmittel und ihr Preis ist bedeutend weniger gestiegen als die Preise der meisten Nahrungsmittel » ¹⁾. Diese durchaus gutgemeinte partielle Preistiefhaltepolitik — der prozentuale Anteil für Milch am gesamten Nahrungsmittel-Aufwand ist um so grösser, je kleiner das Einkommen ist — war aber eine der Hauptursachen, warum die Sicherung der Versorgung der Bevölkerung mit Konsummilch fortwährend grosse Schwierigkeiten bereitete. Es wurde auch hier nicht gesehen, dass die Interdependenz der Agrarmärkte keinen isolierten Wirtschaftseingriff gestattet, besonders dann nicht, wenn es sich um ein derart vielseitig verwendbares Erzeugnis wie die Milch handelt. Die beste Milchpreispolitik wäre mithin eine straffe Vieh- und Fleischpreispolitik gewesen. Derartige Einwände und Forderungen setzten aber die Behörden in mehr oder weniger grosses Erstaunen ²⁾. Die kriegswirtschaftlichen Organe lehnten die « Verantwortlichkeit für ein solches Experiment » ab.

Auch die Vieh- und Fleischpreispolitik der Jahre 1939-1942 liess in mancher Hinsicht etwas zu wünschen übrig. Vermutlich hätte eine zielsicherere Beeinflussung des Viehmarktes namentlich in den Jahren 1941/42 den Anstieg der Preise animalischer und vegetabilischer Produkte ohne Beeinträchtigung der Agrarerzeugung noch stärker bremsen können.

Verschiebung der Preisrelationen

	Schlachtrinder Konsummilch	gemästete Schlaktkühe Konsummilch	ungemästete Schlaktkühe Konsummilch
1913	6,00	5,21	4,31
1914	6,39	5,41	4,50
1915	7,26	6,44	5,21
1916	7,74	6,88	5,56
1917	8,54	7,49	6,03
1918	8,26	7,54	6,11
1919	9,45	8,26	6,68
1920	8,83	7,69	6,47
1938	6,40	4,97	4,05
1939	6,39	4,92	3,98
1940	6,70	4,97	4,13
1941	6,75	5,63	4,63
1942	7,81	6,63	5,59
1943	8,00	6,59	5,49
1944	8,05	6,83	5,34
1945	7,79	6,64	5,20

¹⁾ 7. Neutralitätsbericht vom 24. Mai 1917, B.Bl. 1917/III/251.

²⁾ Vgl. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Milchversorgung. Vom 16. April 1918. B.Bl. 1918/II/788.

	Nutzvieh Konsummilch	Ferkel Konsummilch	Fette Schweine Kartoffeln
1913	7,10	2,37	16,86
1914	7,17	2,44	12,19
1915	7,44	2,57	13,73
1916	7,57	2,88	12,29
1917	8,02	2,51	17,31
1918	7,95	5,02	28,22
1919	9,01	4,64	26,76
1920	8,85	4,13	26,35
1938	6,78	2,26	15,19
1939	6,77	2,51	12,30
1940	6,41	2,06	11,70
1941	6,75	2,34	13,75
1942	8,24	2,64	13,81
1943	8,45	2,74	15,38
1944	8,54	3,89	17,21
1945	8,46	2,90	17,06

Dieser Tabelle ist zu entnehmen, dass sich die Preisrelationen zuungunsten der Milch verschoben haben. Nach allgemeinen Feststellungen besteht z. B. zwischen der Schlachtvieh- und Milchproduktion dann Erfolgsparität, wenn der Preis für fette Rinder Ia per 100 kg Lebendgewicht das 7 bis 7½fache des Milchpreises per 100 kg ausmacht. Aus den obigen Berechnungen ergibt sich, dass die Erfolgsparität bereits im Jahre 1915 erreicht wurde. In den folgenden Jahren waren die Erfolgs- und Rentabilitätsaussichten der Schlachtviehproduktion zeitweise bedeutend besser als diejenigen der Milchproduktion. So stand der Schlachtviehpreis im Jahre 1917 14 % und im Jahre 1919 26 % über der Erfolgsparität. Demgegenüber war die Milchproduktion bis 1942 im Vorteil und die höchste im Laufe des zweiten Weltkrieges eingetretene Abweichung der Schlachtrinderpreise betrug (1944) 7 %. Der Relativpreis für gemästete und ungemästete Schlachtkühe stieg ebenfalls an. So stand der Preis für gemästete Schlachtkühe im Jahre 1918 rund 26 % über der Erfolgsparität. Bei einem Vergleich mit dem zweiten Weltkrieg ergibt sich auch hier, dass die Wandlungen in den Preisrelationen weniger grundsätzlicher als gradueller Natur waren. Eine Ausnahme bildet lediglich der Relativpreis für Nutzvieh, der im zweiten Weltkrieg stärker anstieg als in den Jahren 1914-1918.

Ganz erhebliche Disparitäten bestanden schliesslich zwischen den Schweinepreisen einerseits und den Preisen für vegetabilische und animalische konsumreife Güter andererseits. Der Relativpreis für Schlachtschweine stand im Jahre 1918 135 % über dem Stand von 1914. Demgegenüber wurde der Realpreis für Schlachtschweine des Jahres 1939 am Ende des zweiten Weltkrieges « bloss » um

40 % übertroffen. Eine enorme Diskrepanz bestand auch zwischen den Ferkel- und Milchpreisen. Der Relativpreis für Ferkel hat sich zwischen 1914 und 1918 rund verdoppelt. Der Ferkel-Relativpreis stand im Jahre 1945 15 % über dem Niveau von 1939.

Der zwischen 1941 und 1942 auf den Viehmärkten eingetretene Preismschwung — die Preisrelationen entsprachen bis zu diesem Zeitpunkt ausnahmslos den eingangs erwähnten ernährungspolitischen Zielsetzungen — zeigt m.E. besonders deutlich, dass es nicht allein darauf ankommt, dass möglichst alle Produkte mit preis- und marktpolitischen Massnahmen bedacht werden, sondern dass der Erfolg der Preispolitik in wesentlichem Masse auch davon abhängt, dass die Haupterzeugnisse der Landwirtschaft einer ungefähr gleich straffen Lenkung unterworfen werden. Dabei ist ohne weiteres zuzugeben, dass der Verwirklichung einer derartigen Forderung ganz erhebliche praktische Schwierigkeiten im Wege stehen. Denn nicht jedes Erzeugnis ist in gleichem Masse staatlichen Preis- und Marktinterventionen zugänglich.

Welche Wirkungen hat diese Verzerrung der Preisstruktur gezeitigt?

Die Auseinanderentwicklung der Schlachtvieh- und Milchpreise hat einmal dazu geführt, dass der Kuhbestand über das durch die Verschmälerung der Futtermittelbasis bedingte Mass hinaus aufgebaut wurde. Es ist bereits darauf hingewiesen worden, dass der Uebergang von der Milchvieh- zur Mastviehhaltung relativ leicht ist. Die Verflechtung zwischen diesen beiden Zweigen der tierischen Produktion ist in der Schweiz ganz besonders eng, weil die Rinderrassen auf kombinierte Leistungen gezüchtet sind. Die Reagibilität unserer Landwirtschaft ist also hier relativ stark. Die durch die niedrigen Milch- und die hohen Schlachtviehpreise ausgelöste überproportionale Reduktion der Milchtierhaltung kann den Viehzählungsergebnissen entnommen werden ¹⁾.

	Jungvieh	Rinder	Kühe	Zuchtstiere	Ochsen
1911	93'831	258'424	796'909	26'207	40'863
1916	129'537	308'921	849'011	33'334	43'939
1918	121'745	327'207	786'565	34'479	58'380
1919	106'260	285'643	738'896	29'690	51'898
1920	99'782	272'066	729'999	32'444	49'551

Zwischen 1916 und 1918 verminderte sich somit der Kuhbestand um 63'000 Stück oder um 7,5 %. In der gleichen Zeitspanne stieg der Rinderbestand um 6 %, der Zuchtstierbestand um 4 % und der Ochsenbestand sogar um 33 %.

¹⁾ Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1945, S. 164.

Es kann also festgestellt werden, dass die Verschiebung der Preisrelation zwischen Milch und Schlachtvieh zu einer Kürzung der Ausreifungszeit führte, indem Zukunftsgüter in Gegenwartsgüter verwandelt wurden. Oder anders ausgedrückt: es erfolgte eine Umwandlung von Produktionsmitteln (Kühe) in Konsumgüter (Fleisch).

Aus der vorstehenden Tabelle ist weiter ersichtlich, dass die Viehmast und die Viehzucht während des ersten Weltkrieges einen starken Auftrieb erhielten. Die Diskrepanz zwischen den Milch- und Viehpreisen hatte zweitens zur Folge, dass die Verwertung der Milch durch den Tiermagen lohnender wurde als der Direktverkauf. Diese durch den punkthaften Preiseingriff bewirkte Aenderung der Produktionsrichtung kommt in der folgenden Zahlenübersicht deutlich zum Ausdruck.

	Kuhbestand	Zuwachstiere ¹⁾	Anteil der Zuwachstiere am Kuhbestand
1911	796'909	607'866	76,3
1916	849'011	728'762	85,8
1918	786'565	718'923	91,4
1919	738'896	662'901	89,7
1920	729'999	619'479	84,8
1939	926'400	726'800	78,5
1941	863'155	671'814	77,8
1943	828'255	863'039	78,9
1945	805'085	620'467	77,1
1947	821'890	587'532	71,5

Dieser Tabelle ist zu entnehmen, dass die Fleischproduktion sukzessive auf Kosten der Milchviehhaltung gesteigert wurde. Im Gegensatz dazu traten im zweiten Weltkrieg keine starken Verschiebungen auf, was wohl hauptsächlich auf die systematischere Preis- und Mengenpolitik zurückgeführt werden darf. Aus der Tabelle geht immerhin hervor, dass der im Jahre 1942 eingetretene Preisumschwung zugunsten des Schlachtviehs ebenfalls ein leichtes Vordringen der Fleischproduktion bewirkte. Der Anteil der Zuwachstiere am Kuhbestand erreichte im Jahre 1944 mit 79 % seinen Kulminationspunkt. Der in der Nachkriegszeit eingetretene Rückgang des Relativpreises für Schlachtvieh spiegelt sich in einer Senkung der Zuwachsquote wider ²⁾. Es kann also festgestellt werden, dass die auf dem Schlachtviehmarkte während der « Wirrwarrperiode » entstandene Preislage die an sich erwünschte Produk-

¹⁾ Kälber zur Aufzucht, Jungvieh, Rinder, Zuchtstiere, Ochsen.

²⁾ Vgl. W. Pauli Beziehungen, a.a.O., S. 140.

tionsverlagerung zugunsten der Milchviehhaltung mindestens gehemmt hat.

Ausserdem führten die schwindelerregenden Schweinepreise zu einer Verfütterung von Speisekartoffeln. Es darf als sicher angenommen werden, dass die enorme Steigerung des Relativpreises für Schweine an der zeitweilig ausgesprochenen Kartoffelnot in massgebender Weise beteiligt war. Die Verfütterung von konsumreifen Produkten drängte sich hier um so mehr auf, als gerade die Schweineproduktion von dem Kraftfuttermangel besonders hart betroffen wurde. Das Anziehen der Ferkelpreise wirkte sich ebenfalls auf das Milchangebot aus.

Die systemlose Preispolitik des ersten Weltkrieges führte also zweitens dazu, dass Konsumgüter in Produktionsmittel umgewandelt wurden: Milch und Speisekartoffeln wurden verfüttert, Tafelobst vermostet, mit Leder Treibriemen statt Schuhe hergestellt, Speisefett wurde zur Seifenerzeugung verwendet usw. Die durch den isolierten Preiseingriff bewirkte Umgestaltung der Preisrelationen rief also eine Streckung der Ausreifungszeit hervor.

Die Weltkriegserfahrungen zeigen, dass die Bedeutung der Mengenregulierung nicht nur in der Befreiung eines bestimmten Preises vom Drucke des Marktes liegt, sondern dass sie auch die Grundvoraussetzung für die Schaffung zielgerechter Preisrelationen ist.

Der Bundesrat wies in seinen Neutralitätsberichten wiederholt darauf hin, dass zahlreiche Nahrungsmittel in vielen Fällen eine Verwendung fänden, «die für die Volksernährung nicht den höchsten Nutzen bringt»¹⁾. Die Behörden haben oft versucht, den verhängnisvollen Auswirkungen ihrer fehlerhaften Preispolitik durch Aufstellung zahlreicher Verfütterungs-, Verarbeitungs- und anderer Verbote zu begegnen. Der Erfolg dieser «Verbotspolitik» war natürlich höchst zweifelhaft. Denn der Staat setzte ja eine Prämie auf die Umgehung seiner Vorschriften aus. So bezog z. B. der Landwirt, der sein Angebot an Frischmilch reduzierte und dafür die Viehzucht und Viehmast ausdehnte, eine «Verfütterungsprämie». Derartige Verbote standen schon deshalb auf dem Papier, weil in der Landwirtschaft eine genaue Durchführungskontrolle unmöglich ist, ganz besonders dann, wenn der Kleinbetrieb vorherrscht. In diesem Zusammenhange ist noch darauf hinzuweisen, dass auch die Verfütterungsvorschriften des zweiten Weltkrieges nicht immer preispolitisch unterbaut waren. So kam es zeitweilig vor, dass der Agrarproduzent bei der Aufzucht von Kälbern mehr verdiente als bei der Ablieferung der Milch. Eine günstige Wirkung übte allerdings die verbilligte Abgabe von Futtermitteln aus.

¹⁾ 8. Neutralitätsbericht vom 10. September 1917, B.Bl. 1917/IV/117.

Der Entstehung allzu grosser Preisspannungen zwischen der Milch- und der Viehproduktion wurde durch massive Milchpreiserhöhungen entgegengewirkt. Dieses Bestreben, die horizontalen Preisspannungen nicht ins Ungemessene wachsen zu lassen, kann z. B. der nachstehenden Zahlenübersicht entnommen werden.

	1. Vereinbarte Milch- preise per 100 kg Fr.	2. Fette Rinder Ia per 100 kg Leb- gewicht Fr.	Preisrelation 2 : 1
1917			
Oktober	24.50	220.5	9,00
November	25.75	218.4	8,46
1918			
April	25.75	250.8	9,72
Mai	30.75	257.5	8,36
November	30.75	270.2	8,77

Im Oktober 1917 stand der Schlachtviehpreis 20 % über der Parität. Durch die im November erfolgte Milchpreiserhöhung wurde der Preisvorsprung auf 13 % herabgesetzt. Der kontinuierliche Anstieg der Schlachtviehpreise und die diskontinuierliche Erhöhung der Milchpreise hatte zur Folge, dass die Diskrepanz zwischen November 1917 und April 1918 wieder zunahm; der Preis fatter Rinder Ia stand damals 30 % über der Parität. Auf den 1. Mai 1918 trat daher eine massive Milchpreiserhöhung ein, welche die Preisrelation wieder auf 8,36 reduzierte. Die Aufzeichnung der Verschiebung der Preisrelation würde also eine Zickzacklinie ergeben.

Bei einem internationalen Preisvergleich fällt sofort auf, dass die im Laufe des ersten Weltkrieges eingetretene Verzerrung der schweizerischen Preisstruktur vielfach bedeutend geringer war als in anderen Staaten. So stand z. B. in Deutschland der Preis für Vollmilch im Jahre 1916 60 %, der Weizenpreis 22 %, der Preis für Schlachtvieh dagegen 186 % über dem Vorkriegsniveau¹⁾. Wie in den vorstehenden Tabellen gezeigt, fällt auch ein Vergleich mit den im zweiten Weltkrieg eingetretenen Verschiebungen in den Preisrelationen noch relativ günstig aus. Aus derartigen Feststellungen darf nun aber nicht der Schluss gezogen werden, die schweizerische Preisbeeinflussung sei erfolgreicher gewesen als im Ausland. Diese Tatsache hängt vielmehr damit zusammen, dass unsere Behörden stets bereit waren, die gebundenen Preise den freien anzupassen. Die durch den punktuellen Preiseingriff bewirkten Preisdifferenzen wurden periodisch durch «Preiskor-

¹⁾ Vgl. H. Eiche, a.a.O., S. 62.

rektur» wenigstens teilweise «absorbiert». Dieses «Spiel der Preisdisparitäten» kam einer Legalisierung der freien Preisentwicklung verzweifelt nahe. Im zweiten Weltkrieg gelang es, diesen «ungeheuerlichen Kreislauf», wenn nicht ganz, so doch weitgehend auszuschalten. Und das ist ein sehr wesentlicher Unterschied, der bei einer blossen Betrachtung der Preisrelationen nicht ohne weiteres zum Ausdruck kommt.

Es wurde festgestellt, dass die Kriegspreispolitik 1914/18 vornehmlich eine Agrarpreispolitik war. Diese Tatsache darf nun aber nicht zum Schlusse verleiten, die Agrarwirtschaft sei während des ersten Weltkrieges besonders schlecht weggekommen. Vielmehr ist darauf hinzuweisen, dass es just dieses Spiel mit den Preisrelationen war, die den Agrarproduzenten ganz ausserordentliche Einkommensaufbesserungen verschaffte. So ist z. B. ziemlich allgemein anerkannt, dass für die Entwicklung der Viehpreise nicht die Produktionskosten, sondern das Verhältnis von Angebot und Nachfrage ausschlaggebend war. Damit bezogen also alle Viehproduzenten eine Knappheitsrente. Dadurch wurden aber auch etwa die Milch- und Brotgetreidepreise von den Produktionskosten losgelöst. Der Allzusammenhang der Preise bewirkte, dass die Kostenbasis verlassen werden musste, um die notwendige Preisrelation aufrechtzuerhalten. An diesem Beispiel lässt sich auch deutlich erkennen, dass die bis ins Jahr 1918 reichende Preisfreiheit auf dem Viehmarkte dazu führte, dass die Empfänger höherer Einkommen indirekt den Preis des wichtigen Volksnahrungsmittels Milch in die Höhe trieben. Infolge der allgemeinen Interdependenz der Preise pflanzten sich also die nichtkostenbedingten Viehpreisteigerungen auf andere Agrarprodukte fort¹⁾, und man kommt nicht um die Feststellung herum, dass es etwas Bemühendes an sich hatte, wenn sich die Interessenvertreter und teilweise auch die kriegswirtschaftlichen Organe bei der Einführung «unvermeidlicher Preisanpassungen» auf die gestiegenen Produktionskosten beriefen, ganz abgesehen davon, dass in der Agrarwirtschaft eine einwandfreie Kostenzurechnung gar nicht möglich ist.

Endlich bleibt noch kurz darauf hinzuweisen, dass auch innerhalb der einzelnen Warengruppen beachtliche Verschiebungen in den Preisrelationen eintraten. Es kann festgestellt werden, dass sich die Preise der den unteren Qualitätsklassen angehörenden Güter in der Regel bedeutend stärker hoben als diejenigen der hochwertigeren Produkte. So hat sich beispielsweise der Pferdefleischpreis in Zürich verdreifacht, während beim Kalbfleisch «nur» eine Verdoppelung eintrat; der Preis des billigen Siedelfleisches stieg stärker als der Preis für Bratenfleisch. In Basel

¹⁾ So wiesen z.B. die im Preise «benachteiligten» Milchbetriebe im Jahre 1918 eine Verzinsung des Aktivkapitals von 14,8 % auf.

stieg der Preis des relativ billigen Erdnussöls zwischen 1914 und 1917 um 165 %, der Olivenölpreis dagegen bloss um 68 %. In Bern stand der Preis für Magerkäse im Dezember 1918 auf 375, der Preis für Emmentaler Ia auf 175 und der Preis für Emmentaler IIa auf 195 (Juni 1914 = 100). Diese Tendenz zur überdurchschnittlichen Verteuerung der Produkte der unteren Qualitätsstufen lässt sich auch bei den Gebrauchsgütern nachweisen. So hat sich der billigste Cheviotstoff in Bern zwischen 1914 und 1918 verfünffacht, die teuerste Qualität dagegen verdreifacht. Die Konfektions-Anzüge stiegen stärker als die Mass-Anzüge, die Arbeiterschuhe stärker als die Herrenschuhe.

Bei der Erklärung dieser Veränderungen der Preisstruktur innerhalb einzelner Warengruppen ist davon auszugehen, dass hier der Grad der Konsumverwandtschaft sehr hoch und infolgedessen die Preisverbundenheit sehr eng ist. Eine Nachfrageverlagerung kann um so leichter stattfinden, je weniger sich das « alte » von dem « neuen » Gut unterscheidet, je grösser also die « Austauschnähe » der auszuwechselnden Güter ist. Der schon in « normalen » Zeiten gegebene hohe Grad der Vertretbarkeit zwischen den einzelnen Produkten ein und derselben Warenkategorie wurde während des Krieges noch dadurch gesteigert, dass die der Substitution durch die Verbrauchsgewohnheiten in den Weg gelegten Hindernisse wenigstens teilweise beseitigt wurden. Stiegen die Preise an, so hatten die Konsumenten « besserer » Qualitäten die Möglichkeit, mit dem bisher aufgewendeten Einkommensbetrag dieselbe Verbrauchsgütermenge zu kaufen, indem sie auf Güter tieferer Qualitätsklassen hinüberwechselten. Durch die Preissteigerung bei den höherwertigeren Produkten ein und derselben Warengruppe wurden also Substitutionswirkungen ausgelöst, die schliesslich zu einer « Nachfragestauung » und damit zu einer ausgeprägten Preissteigerung in den unteren Qualitätsklassen führten.

Derartige qualitative Nachfrageverlagerungen spielten z. B. auf dem Fleischmarkte eine wichtige Rolle. Zwischen den einzelnen Fleischsorten bestehen empfindliche Elastizitätsunterschiede. Unter der Annahme, dass die Einkommenselastizität der Nachfrage nach den einzelnen Fleischarten in der Schweiz die gleiche Hierarchie aufweist wie in Deutschland¹⁾, kann die interessante Feststellung gemacht werden, dass die Fleischpreiserhöhung um so geringer ausfiel, je grösser die Einkommenselastizität ist: die Schweinefleischpreise stiegen am stärksten, die Kalbfleischpreise am schwächsten an und die Erhöhung des Rindfleischpreises nimmt eine Mittelstellung ein. Es ist noch kurz hervorzuheben, dass der Uebergang auf mindere Fleischqualitäten durch den starken Preisanstieg ver-

¹⁾ Vgl. W. Bauer Einkommen und Fleischverbrauch, Vierteljahreshefte zur Konjunkturforschung, Sonderheft Nr. 28, Berlin 1932, S. 27.

schiedener vegetabilischer Erzeugnisse beschleunigt wurde. Der Elastizitätskoeffizient der Ausgaben für Nahrungsmittel insgesamt ist nämlich kleiner als derjenige für Fleisch.

Dieser stärkere Preisanstieg der Güter minderer Qualität kann natürlich nicht monokausal erklärt werden. Darin spiegelt sich z. B. auch das Bestreben der Anbieter wider, die Gemeinkosten nach der « Tragfähigkeit » der einzelnen Produkte zu verteilen. Diese Preisverschiebungen waren auch das Ergebnis des nivellierenden Einflusses jeder Preissetzung und der systemlosen Preispolitik. Die auf dem von preis- und mengenpolitischen Massnahmen fast völlig verschonten Textil- und Schuhmarkt eingetretene Verschiebung der Preisrelation lässt aber erkennen, dass die wirtschaftspolitischen Eingriffe keine ausschlaggebende Rolle spielten, sondern höchstens zu einer Verschärfung der ohnehin vorhandenen Preisnivellierungstendenz führten.

2. KAPITEL

Vertikale Preisrelationen

Es ist bereits an verschiedenen Stellen darauf hingewiesen worden, dass die im Laufe des ersten Weltkrieges eingetretene Verschiebung der Preis-Kosten-Relation zu einer starken Erhöhung der Residualeinkommen führte. In folgendem soll daher nur ein zusammenfassender Ueberblick gegeben werden.

Der Lohn ist das wichtigste Kostenelement. Aus der Verschiebung der Preis-Lohn-Relation können daher wichtige Rückschlüsse auf die Veränderung der Preis-Kosten-Relation gezogen werden. Bei einer Zusammenstellung des verfügbaren Zahlenmaterials ergibt sich folgendes Bild.

	Lohnindex ¹⁾		Lebenskosten- ²⁾	Grosshandelsindex ³⁾	
	Stunden- verdienste	Wochen- verdienste	index	Import- waren	Inland- waren
1913	100,0	100,0	*	*	*
1918	169,5	163,7	204	337	238
1939	100,0	100,0	100	100	100
1942	122,3	122,3	141	250	160
1945	150,5	150,5	152	254	174

Aus dieser Tabelle geht hervor, dass sich die vertikale Preisrelation im Laufe des ersten Weltkrieges viel stärker zugunsten der Endproduktpreise verschob als in den Jahren 1939-1945. Auf die sozialen Aspekte dieses bedeutsamen Gradunterschiedes ist bereits hingewiesen worden. In dieser Tabelle spiegelt sich auch die unterschiedliche Reagibilität der einzelnen Preisgruppen wider. Für beide Kriege ergibt sich die gleiche Reihenfolge: 1. Importpreise, 2. Inlandwarenpreise, 3. Lebenshaltungskosten und 4. Löh-

¹⁾ Gewogener Totalindex der nominalen Stunden- und Wochenverdienste erwachsener verunfallter Arbeiter.

²⁾ Juni 1914 = 100.

³⁾ Juli 1914 = 100.

ne. Vergleicht man schliesslich die Entwicklung dieser vier Preisindices in den Jahren 1939-1945 mit dem Preisaufbau während der Depressionsjahre 1930-1936, so kann festgestellt werden, dass sich die Preise während des zweiten Weltkrieges genau umgekehrt verhielten. Die Preisstruktur der Jahre 1939-1945 war das Spiegelbild des Preissystems der dreissiger Jahre.

Die Tatsache, dass es der Kriegswirtschaftspolitik 1939/45 gelungen ist, eine erhebliche Verschiebung der Preis-Kosten-Relation zu verhindern, hat aber nicht nur einen sozialen Aspekt. Die Ausweitung der Preis-Kosten-Spanne führt nämlich zu horizontalen und vertikalen Disproportionalitäten im Produktionsaufbau. Die grosse Preis-Kosten-Differenz des ersten Weltkrieges führte zu einem verstärkten Unternehmersparen und damit zu krassen Fehlinvestitionen. Im zweiten Weltkrieg wurde durch Preistiefhaltung und durch Förderung der Lohnanpassung auf die Preis-Kosten-Spanne eingewirkt. Indem die Kriegswirtschaftspolitik 1939/45 dafür sorgte, dass sich die Preis-Kosten-Differenz nicht allzu stark ausdehnte, erleichterte sie zugleich den Uebergang von der Kriegszur Friedenswirtschaft und beschränkte die Ausweitung der in der Nachkriegszeit im « nationalen Interesse » zu schützenden Wirtschaftszweige.

Ferner lässt sich auch die Verschiebung der Preis-Kosten-Relation in der Agrarwirtschaft verfolgen.

	Produktionskosten je ha Kulturfläche ¹⁾		Index der Preise landw. Produkte ²⁾	Index der Preise landw. Produktionsmittel ²⁾
	Fr.	Index	Index	Index
1914	822	100	100	*
1916	893	108	144	*
1918	1160	141	244	*
1920	1620	197	247	*
1939	1200	100	100 ³⁾	100 ³⁾
1941	1529	127	139	139
1943	1820	151	166	158
1945	1995	166	181	164

Selbst unter voller Würdigung der an einen solchen Preis-Kosten-Vergleich anzubringenden Vorbehalte geht m. E. aus dieser Tabelle einwandfrei hervor, dass im Laufe des ersten Weltkrieges eine ganz gewaltige Verschiebung der Preis-Kosten-Rela-

¹⁾ Rentabilitätsenerhebungen des Schweizerischen Bauernsekretariats.

²⁾ Statistische Erhebungen und Schätzungen auf dem Gebiete der Landwirtschaft H. 20, 1943, S. 88 und H. 24, 1947, S. 103/104.

³⁾ August 1939 = 100.

tion zugunsten der Agrarproduzenten stattgefunden hat. Damit werden die bereits im vorhergehenden Kapitel gemachten Feststellungen bestätigt. Die Steigerung der Preise der Agrarprodukte übertrug sich relativ rasch und nachdrücklich auf die Bodenpreise und führte damit zu einer verhängnisvollen Ueberschuldung der schweizerischen Landwirtschaft. Diese Tabelle zeigt auch, dass die vergleichsweise grössere Rigidität der Kosten gegenüber den Produktpreisen dazu führte, dass die Preise der Kostengüter auch nach Ueberschreitung des Kulminationspunktes zunächst noch weiter anstiegen. Diese Folgebewegung führte bereits im Jahre 1919 zu einer Komprimierung der aufgeblähten Agrareinkommen.

Die Weltkriegserfahrungen zeigen deutlich, dass die Erkenntnis des Sinns der relativen Höhe der Preise für den Erfolg der Preispolitik von grösster Wichtigkeit ist.

Schlussbetrachtung

Aus der Untersuchung der Kriegspreispolitik geht hervor, dass die Monopol- und die gebundene Preisbildung zum Teil eine gemeinsame Problematik aufweisen. Der Monopolpreistheorie kann die staatliche Preisregelung die wichtige Erkenntnis entnehmen, dass die Sicherung eines vom konkurrenzwirtschaftlichen Gleichgewichtsniveau abweichenden Preises der Ergreifung mengenpolitischer Massnahmen bedarf. Der in zahlreichen Ländern feststellbare Misserfolg der staatlichen Preispolitik 1914/18 ist zu einem guten Teil auf das Fehlen wirksamer Ergänzungsinterventionen zurückzuführen. Damit ist aber auch gesagt, dass die im Anschluss an die preispolitischen Fehlschläge der Jahre 1914/18 vertretene Ansicht, wonach die staatliche Preispolitik auf die Dauer zum Scheitern verurteilt sei, jeder theoretischen Fundierung entbehrt. Gerade die im zweiten Weltkrieg in vielen Ländern gesammelten Preiserfahrungen lassen erkennen, dass die Aufrechterhaltung eines vom virtuellen Gleichgewichtsniveau abweichenden Preisspiegels sehr wohl möglich ist, wenn der Staat bereit ist, die wirtschaftspolitischen Konsequenzen jeder ernsthaften Preispolitik auf sich zu nehmen. Obwohl der vom staatlichen Sektor beanspruchte Anteil an der Gesamtproduktion weit höher war als im ersten Weltkrieg, ist der Preisanstieg in der Mehrzahl der Länder bedeutend geringer gewesen. Die Grenzen der staatlichen Preispolitik zeigen sich aber gerade in der heutigen Nachkriegszeit wieder deutlicher. Der seit Kriegsende feststellbare Wiederanstieg der Preiskurven (vgl. Einleitung) kann zu einem guten Teile auf den in allen Ländern erfolgenden Abbau der mengenpolitischen Massnahmen und auf die Verschlechterung der psychologischen Voraussetzungen der Preislenkung zurückgeführt werden.

Die Weltkriegserfahrungen zeigen weiter, dass gerade die indirekte Preisregulierung auf schwerwiegende Hindernisse politischer und verwaltungstechnischer Art stösst. Die Mengenpolitik kann nicht anders als lückenhaft sein. Aus dem Vergleich der beiden kriegspreispolitischen Perioden geht jedoch hervor, dass die der kriegswirtschaftlichen Praxis gestellten Probleme mehr oder minder unvollkommen gelöst werden können. Und dieser Gradunterschied ist von entscheidender Bedeutung. Die Mengenpolitik

hat in erster Linie die Produkte mit geringer Angebots- und Nachfrageelastizität zu erfassen, weil hier kleine Mengenvariationen grosse Preissteigerungen hervorrufen.

Ein weiterer Kardinalfehler der Kriegswirtschaft 1914/18 bestand in der punktuell geführten Wirtschaftspolitik. Die Weltkriegserfahrungen lassen erkennen, dass selbst ausreichend durchdachte Massnahmen versagen müssen, solange nicht wenigstens die « benachbarten » Erzeugnisse von der Preis- und Mengenpolitik genügend erfasst sind. Auch in der Preispolitik gilt der Grundsatz, dass die Stärke einer Kette von ihrem schwächsten Glied abhängig ist. Soll die Preispolitik nicht bloss auf Symptomtherapie hinauslaufen, so muss zunächst das schwächste Glied verstärkt werden. Die Preisregelung kann nie aus Einzelmassnahmen bestehen, ohne zu verhängnisvollen Wirkungen zu führen. Die Kriegspreispolitik hat sofort für alle Produkte und für das ganze Wirtschaftsgebiet einzusetzen.

Die Preispolitik der beiden Weltkriege unterscheidet sich jedoch nicht nur in den direkten und indirekten Preismassnahmen. Vielmehr waren in den Jahren 1939-1945 auch die Massnahmen zur Organisation der Preispolitik und zur Ueberwachung des Warenverkehrs bedeutend besser als im ersten Weltkrieg. Schon die einfache Tatsache, dass es im zweiten Weltkrieg überhaupt einen funktionsfähigen Preisüberwachungsapparat gab, übte einen positiven Einfluss auf die Preisgestaltung aus. Bei der Durchführung der Preiskontrolle in den Jahren 1939-1945 war auch der in der Zwischenkriegszeit eingetretene Marktformwechsel im Sinne einer Zunahme der verbandsmässigen Zusammenschlüsse von Bedeutung. Die Preis- und Mengenpolitik ist nämlich um so schwieriger, je zersplitterter und vielgestaltiger die Produktion ist.

In diesem Zusammenhange ist noch kurz zu erwähnen — um Missverständnissen vorzubeugen —, dass, der Problemstellung dieser Arbeit entsprechend, auf eine eingehende Auseinandersetzung mit der Preispolitik des zweiten Weltkrieges verzichtet wurde. Die geringe Zahl von kritischen Bemerkungen bedeutet also keineswegs, dass nicht manches besser hätte gemacht werden können. Wäre z. B. die Preisregelung von Anfang an strenger gewesen, so hätte die Preissteigerung der Jahre 1939-1942 in engeren Grenzen gehalten werden können.

Jede Preispolitik ist zugleich Einkommenspolitik, und zwar sowohl Nominal- als auch Realeinkommenspolitik. Aus dieser Tatsache lassen sich zahlreiche Durchführungsschwierigkeiten erklären. Der Preispolitiker wird stets mit einem Widerstand der sich benachteiligt fühlenden Wirtschaftssubjekte rechnen müssen, während auf der andern Seite die « Begünstigten » stets geneigt sein werden, die preispolitischen Massnahmen als ungenügend zu bezeichnen. Im Gegensatz zum ersten Weltkrieg wurde in den Jah-

ren 1939-1945 die Notwendigkeit der Preislenkung nie ernsthaft bestritten, was allerdings nicht hinderte, dass sich bei Einzelheiten der Durchführung in der Praxis eine Unzahl von Streitpunkten ergab. Diese grössere Durchführungsbereitschaft war für den Erfolg der Kriegspreispolitik 1939/45 von geradezu entscheidender Bedeutung. Denn alle noch so gut durchdachten Preismassnahmen sind wirkungslos, wenn das Volk die Gefolgschaft versagt. Die Wirkungsmöglichkeit der staatlichen Preispolitik hängt also letztlich vom Verhalten der Marktteilnehmer ab. Durch Aufklärung usw. können diese Grenzen hinausgerückt werden. Aus diesem Grunde ist es besonders wichtig, dass die staatliche Preisregelung nicht unter Ausschluss der Öffentlichkeit erfolgt. Die Disziplinlosigkeit der Jahre 1914/18 war aber nicht zuletzt eine Folge der fehlerhaften Preispolitik. Das mangelnde Vertrauen in die Preisbeherrschung kann auch, wie der erste Weltkrieg zeigt, zu einer empfindlichen Verschärfung des Preisauftriebes führen.

Wie der schweizerischen Währungs- und Beschäftigungspolitik sind auch der Preispolitik relativ enge Grenzen gezogen, weil unser Preisniveau ausserordentlich stark von ausländischen Preiseinflüssen abhängig ist. Die Importabhängigkeit sollte aber nie zu einem bequemen Achselzucken führen. Unserer Preispolitik sind auch deshalb relativ enge Grenzen gesetzt, weil die Schweiz eine stark differenzierte Produktionsstruktur aufweist.

Das besonders in den Jahren 1914/18 feststellbare « Gesetz der zunehmenden Preis- und Marktintervention » ist eine Folge des unlösbaren Zusammenhanges aller Preise und Mengen. Die staatliche Preisregelung eröffnet die Möglichkeit zu den tiefsten wirtschaftspolitischen Eingriffen, und die Wirtschaftsorganisation tendiert immer stärker zur Planwirtschaft. Gerade die Preispolitik 1939/45 ist aber ein Beispiel dafür, dass auch ohne Uebernahme aller Begleitumstände der direkten Preispolitik befriedigende Ergebnisse erzielt werden können. Die Weltkriegserfahrungen zeigen übrigens, dass sich auch die ausserwirtschaftlich bedingten Grenzen der Preispolitik verschieben können.

Endlich muss noch besonders beachtet werden, dass sich die gegenwärtige Preissituation von derjenigen nach dem ersten Weltkrieg grundlegend unterscheidet. Die unzureichende Interventionsbereitschaft der Behörden während und nach dem ersten Weltkrieg hatte gerade zur Folge, dass die Verschiebung der Preisrelationen relativ bescheiden ausfiel. Eine weitere Konsequenz des Fehlens einer wirksamen Preisbeeinflussung war die, dass sich in der Nachkriegszeit verhältnismässig rasch ein natürliches Preisgleichgewicht einspielte. Die Wiederherstellung eines Gleichgewichtspreis-Systems war allerdings mit sehr massiven und harten Preisanpassungsvorgängen verbunden. Die Preisstörung erstreckte sich aber immerhin über eine relativ kurze Zeitspanne, und sie

war eine einmalige. In diesem Zusammenhang ist zu bedenken, dass im Wirtschaftsleben radikale Massnahmen oft leichter als sukzessive Störungen getragen werden.

Demgegenüber ist festzustellen, dass das Ergebnis der straffen direkten und indirekten Preislenkung während des zweiten Weltkrieges alles andere als eine gleichgewichtige Preissituation ist. Die Kriegspreispolitik 1939-1945 führte in allen Ländern zur Entstehung ganz erheblicher Preisspannungen. Ausser den Vereinigten Staaten waren in den Jahren 1945-1947 alle Staaten bestrebt, die kriegspreispolitischen Erfolge durch Beibehaltung wenigstens einer Anzahl Lenkungsmittel in die Nachkriegszeit hinüberzuretten, und es kann nicht geleugnet werden, dass diese Zielsetzung weitgehend verwirklicht werden konnte. Diese Preisstabilisierungspolitik der Jahre 1945-1947 war aber gleichbedeutend mit einem « Einfrieren » eines höchst künstlich gewordenen Preisgefüges. Dabei ist zu bedenken, dass die Lage der Schweiz unter diesem Gesichtspunkte insofern noch verhältnismässig günstig ist, als unser Preisaufbau nie ein so künstliches Gepräge trug wie derjenige anderer Staaten.

Die unheilvollen Konsequenzen einer auf die Spitze getriebenen Politik der starren Preise traten in Deutschland in den Jahren 1945-1947 besonders deutlich zutage. Schon vor Kriegsende hatte es sich gezeigt, dass das « Festpflocken » der Preise mit zunehmendem zeitlichem Abstand zu schweren Verfälschungen und Verzerrungen der Wirtschaftsstruktur führt. Nach der Niederlage Deutschlands waren die Besatzungsbehörden bestrebt, möglichst alles unverändert zu lassen, also auch die Vorkriegspreise weiter beizubehalten, obwohl für diese überhaupt keine Voraussetzung mehr gegeben war. Dieses Festhalten an einem völlig sinnwidrigen Preissystem führte zu einer schweren Lähmung des Leistungswillens. Die deutsche Produktionskapazität wurde hauptsächlich aus diesem Grunde nur zu einem Bruchteil ausgenutzt. Der deutsche Wirtschaftsmarasmus vor der Währungsreform ist die letzte Konsequenz der seit zehn Jahren à outrance getriebenen Politik der festen Preise. Gerade das deutsche Beispiel lässt auch erkennen, dass der Schaden der verschleierten Inflation noch schlimmer sein kann als die bekannten schweren Nachteile der offenen Inflation.

Wie bereits kurz angedeutet, sind die Vereinigten Staaten gegenwärtig das einzige Land, in welchem ein natürliches Preis- und Kostenniveau im Entstehen begriffen ist. Mit der Aufhebung der amerikanischen Preiskontrolle in der zweiten Hälfte des Jahres 1946 wurde der Periode relativ stabiler Preise (1943 bis Mitte 1946) durch ein steiles Emporschnellen der Preiskurven ein Ende bereitet. Dies ist ein eindruckliches Beispiel dafür, dass die Ueberführung eines staatlich manipulierten in ein freies Preissystem mit

starken Preisanpassungsprozessen verknüpft ist. Dabei darf allerdings nicht ausser acht gelassen werden, dass das amerikanische Vorgehen in dem Sinne verfehlt war, dass die kriegspreispolitischen Massnahmen in einem Zeitpunkt abgebaut wurden, als die realen Grössen der Wirtschaft noch so gestaltet waren, dass mit einer erheblichen Verschiebung der Preisebene nach oben gerechnet werden musste.

Es ist nun aber interessant festzustellen, dass sich in den Vereinigten Staaten bis 1948 keine eindeutige Tendenz zur Wiederherstellung der Gleichgewichtsrelationen durchsetzte. Dies hat m. E. sehr verschiedene Gründe. Einmal ist auch hier wieder darauf hinzuweisen, dass durch jede starke Veränderung des Preisniveaus auch das relative Verhältnis der Einzelpreise zueinander verschoben wird. Der verfrühte Uebergang von der staatlich gebundenen zur freien Preisbildung konnte schon aus diesem Grunde keine rasche Entzerrung der Preisstruktur herbeiführen. Weiter ist zu bedenken, dass ein einwandfreier Verlaufsvergleich ein Gleichbleiben der Produktionsmethoden voraussetzt. Diese Voraussetzung ist gerade in den Kriegs- und Nachkriegsjahren und gerade in den Vereinigten Staaten nicht gegeben. Die disproportionale Entwicklung der Preiskurven kann vermutlich zu einem guten Teil auf die während des Krieges eingetretenen organisatorischen und technischen Fortschritte und auf die allmählich sich durchsetzende Auswertung « aufgestauter » Erfindungen und Verbesserungen für die Zivilproduktion zurückgeführt werden. Wählt man den Preisstand unmittelbar vor Kriegsausbruch als Ausgangsbasis, so kann also nicht ohne weiteres die auf dieser Grundlage ermittelte Streuung der Preiskurven als « echte » interne Preisdisparität bezeichnet werden.

Die Auseinanderentwicklung der Preiskurven aller Länder dürfte schliesslich zum Teil auch damit zusammenhängen, dass die als Basisperiode gewählten Jahre keine « Gleichgewichtsjahre » waren. Im Gegensatz dazu bestand im Jahre 1914 ein Preisgleichgewicht. Dieses Preisgleichgewicht und die verhältnismässig geringen Veränderungen innerhalb der Produktionsstruktur während des ersten Weltkrieges dürften an der Tatsache nicht unbeteiligt gewesen sein, dass sich in den Nachkriegsjahren 1921/22 wieder ein « Kurvenbündel » bildete.

Diese Ausführungen zusammenfassend, kann also gesagt werden, dass die erhebliche Preisstreuung während und nach dem zweiten Weltkrieg nicht monokausal, d. h. nur durch den Hinweis auf die Tätigkeit der preislenkenden Organe erklärt werden darf. Das Gewicht der verschiedenen preisverzerrenden Faktoren ist in den einzelnen Ländern allerdings sehr ungleich verteilt. So dürfte kein Zweifel darüber bestehen, dass die Preisverzerrung in Deutschland beinahe hundertprozentig « lenkungsbedingt » ist, während

in den USA die Produktivitätsfortschritte eine beachtliche Rolle spielen dürften. Die effektive Preisspannung dürfte in verschiedenen Ländern geringer sein als die statistisch wahrnehmbare. Vermutlich haben mehrere «innere Preisdisparitäten» einen dauernden Charakter.

Es bleibt nun aber noch darauf hinzuweisen, dass die Verzerrung der schweizerischen Preisstruktur zu einem guten Teile auch der Ausdruck der intensiven aussenwirtschaftlichen Verflechtung unserer Volkswirtschaft ist. Die Tatsache, dass die meisten Länder die kriegsbedingten inneren Preisdisparitäten künstlich aufrechterhalten, bleibt natürlich nicht ohne Rückwirkungen auf das schweizerische Preisgefüge. Hier zeigt es sich also, dass die Schweiz nicht nur in bezug auf die absolute Höhe ihres Preisniveaus, sondern auch hinsichtlich ihrer Preisstruktur in hohem Masse von der Preispolitik des Auslandes abhängig ist, — dass also auch einer autonomen schweizerischen «Preisstrukturpolitik» sehr enge Grenzen gezogen sind. Die Verzerrung des schweizerischen Preissystems ist somit nicht nur inland-, sondern auch auslandbedingt. Die ausländischen Preisungleichgewichte haben eben — wie etwa heute die Zahlungsbilanzungleichgewichte — die Tendenz, sich auf andere Länder zu übertragen. Im Gegensatz dazu stand der internationale Preiszusammenhang nach 1918 einer Wiederherstellung des Preisgleichgewichtes nicht im Wege.

LEBENS LAUF

Ich bin als Sohn des Chemikers René Senglet und seiner Ehefrau Hélène, geborenen Seitz, am 31. August 1922 in Zofingen geboren und in Genf heimatberechtigt. In Zofingen besuchte ich fünf Jahre Gemeindeschule und vier Jahre Bezirksschule. Anschliessend trat ich in die Solothurnische Kantonale Handelsschule in Olten ein, die ich im Jahre 1941 mit dem Handelsdiplom verliess. Das Maturitätszeugnis erwarb ich nach einem weiteren Schuljahr an der «Ecole Supérieure de Commerce» in Neuenburg. Im Wintersemester 1942/43 begann ich das Studium der Nationalökonomie an der Universität Basel und promovierte hier am 17. November 1948 zum Dr.rer.pol.

Während meines Studiums hörte ich Vorlesungen bei den Herren Professoren A. Béguin, Th. Brogle, L. V. Furlan, R. Haab, H. Lewald, H. Renfer, E. Ruck, E. Salin, H. Schmalenbach, A. Simonius, M. Staehelin, F. Vöchting und V. F. Wagner; ausserdem nahm ich an den Uebungen der Herren Professoren L. V. Furlan, E. Salin, A. Simonius und V. F. Wagner teil.

Meine Dissertation entstand unter der Leitung von Herrn Prof. Dr. Edgar Salin.

Gegenwärtig bin ich als wissenschaftlicher Mitarbeiter des Instituts für Wirtschaftsforschung an der E.T.H. tätig.

Jean-Jacques René Senglet

LITERATUR- UND QUELLENVERZEICHNIS

I. BUCH- UND ZEITSCHRIFTENLITERATUR

1. Allgemeines

- Ackermann, E.: Banknote und Giralgeld, in: Geld- und Kreditsystem der Schweiz, Festgabe für G. Bachmann, Zürich 1944, S. 177.
- Ackermann, E.: Finanzierung der Rüstungsausgaben und der Mobilisationskosten, Zeitschrift für schweiz. Statistik und Volkswirtschaft 76. Jg., 1940, S. 176.
- Albrecht, G.: Marktpreisbildung und öffentliche Preispolitik, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik Bd. 154, 1941, S. 21.
- Amonn, A.: Kriegsfinanzierung und Lastenverteilung, 16. Jahresbericht der Zürcher Volkswirtschaftlichen Gesellschaft 1941/42, S. 19.
- Amonn, A.: Probleme der Kriegswirtschaft. Grundsätzliche Betrachtungen zur Wirtschaftspolitik im Kriege, Zürich 1942.
- Amonn, A.: Wert- und Preistheorie und Preispolitik, in: Konkurrenz und Planwirtschaft (Beiträge zur theoretischen Nationalökonomie hg. von der Studiengruppe für theoretische Nationalökonomie der Schweizerischen Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft), Bern 1946, S. 1.
- Bauer, W.: Einkommen und Fleischverbrauch, Vierteljahreshefte zur Konjunkturforschung, Sonderheft Nr. 28, Berlin 1932.
- Ueber die Beeinflussung der Preisbildung, speziell von der Geldseite her. Memorandum der Preisbildungskommission an das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement, Die Volkswirtschaft 13. Jg., 1940, S. 71.
- Bernet, F.: Inflationsverhütung und Lohnpolitik, Zeitschrift für schweiz. Statistik und Volkswirtschaft 76. Jg., 1940, S. 212.
- Böhm, F.: Der Wettbewerb als Instrument staatlicher Wirtschaftslenkung, in: Der Wettbewerb als Mittel volkswirtschaftlicher Leistungssteigerung und Leistungsauslese, Schriften der Akademie für Deutsches Recht, Gruppe Wirtschaftswissenschaft, Heft 6, Berlin 1942, S. 51.
- Bortkiewicz, L. von: Die Ursachen einer potenzierten Wirkung des vermehrten Geldumlaufs auf das Preisniveau, in: Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. 170, München und Leipzig 1925, S. 256.
- Braun, M. St.: Theorie der staatlichen Wirtschaftspolitik, Leipzig und Wien 1929.
- Dillner, G.: Die einkommenspolitische Bedeutung landwirtschaftlicher Marktergelungen, Weltwirtschaftliches Archiv Bd. 50, 1939, S. 329.
- Eberhard, H.: Formen und Methoden der deutschen Preisregelung, Wiesbaden 1939.
- Eucken, W.: Wettbewerb als Grundprinzip der Wirtschaftsverfassung, in: Der Wettbewerb als Mittel volkswirtschaftlicher Leistungssteigerung und Leistungsauslese, Schriften der Akademie für Deutsches Recht, Gruppe Wirtschaftswissenschaft, Heft 6, Berlin 1942, S. 29.
- Eucken, W.: Der Wirtschaftsprozess als zeitlicher Hergang, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 152, 1940, S. 113.

- Feilen, J.: Preisstruktur und Preisbewegung, Vierteljahreshefte zur Konjunkturforschung 10. Jg., 1935/36 (Teil A), S. 29.
- Zur Frage der Beeinflussung der Preisbildung von der Wareenseite. Mitteilung der Preisbildungskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements, Die Volkswirtschaft 14. Jg., 1941, S. 126.
- Frymann, E.: Schweizerische Wehr- und Kriegswirtschaft unter besonderer Berücksichtigung der Statistik, Diss. Bern 1938.
- Gordon, H.: Art. «Lebenskostenindex» im Handbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, Bd. II, Bern 1939, S. 121.
- Gradischnig, E.: Saisonpreisschwankungen, Betriebswirtschaftliche Blätter 7. Jg., 1936, S. 138.
- Haene, M.: Welchen Einfluss hat die Gestaltung der ausländischen Preise auf das schweizerische Preisniveau?, Zeitschrift für schweiz. Statistik und Volkswirtschaft 76. Jg., 1940, S. 195.
- Haene, M.: Art. «Preisbewegung» im Handbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, Bd. II, Bern 1939, S. 256.
- Hayn, W.: Die Steuerung des letzten Verbrauchs, Diss. Köln 1939.
- Helander, S.: Der gerechte Preis als Zentralproblem der Wirtschaftspolitik, in: Der gerechte Preis, Schriften der Akademie für Deutsches Recht, Gruppe Wirtschaftswissenschaft, Nr. 1, Berlin 1940, S. 23.
- Hesse, A.: Grundfragen der Kriegswirtschaft, Breslau 1941.
- Hesse, A.: Preisbildung und Preispolitik im Kriege (Beiträge zur Kriegswirtschaft H. 6), Berlin 1917.
- Hesse, A.: Freie Wirtschaft und Zwangswirtschaft im Kriege (Beiträge zur Kriegswirtschaft H. 39), Berlin 1918.
- Horwitz, A.: Preistheorie und Preiseingriff, Diss. Berlin 1937.
- Hug, R.: Zur Lehre vom volkswirtschaftlich richtigen Preis, Finanzarchiv Bd. 6, 1938/39, S. 188.
- Jessen, J.: Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Hamburg 1937.
- Jessen, J.: Der gerechte Preis als allgemeines Problem der Gegenwart, in: Der gerechte Preis, Schriften der Akademie für Deutsches Recht, Gruppe Wirtschaftswissenschaft, Nr. 1, Berlin 1940, S. 7.
- Jessen, J.: Währungspolitik und Preispolitik, in: Deutsche Geldpolitik, Schriften der Akademie für Deutsches Recht, Gruppe Wirtschaftswissenschaft, Nr. 4, Berlin 1941, S. 271.
- Jessen, J.: Wettbewerb als grundsätzliche historisch-politische Frage, in: Der Wettbewerb als Mittel volkswirtschaftlicher Leistungssteigerung und Leistungsauslese, Schriften der Akademie für Deutsches Recht, Gruppe Wirtschaftswissenschaft, Heft 6, Berlin 1942, S. 9.
- Jöhr, W.A.: Zur Frage der kreislaufgerechten Kriegsfinanzierung, Zeitschrift für schweiz. Statistik und Volkswirtschaft 79. Jg., 1943, S. 410.
- Jöhr, W.A.: Inflation und Rationierung. Fundamente zur Kriegs-Wirtschaftspolitik, St. Gallen 1942.
- Jöhr, W.A.: Die Nachkriegsdeflation. Konjunkturtendenzen der Nachkriegszeit und die Aufgaben der schweizerischen Beschäftigungs- und Währungspolitik, St. Gallen 1945.
- Kellenberger, E.: Spartätigkeit und Kapitalbildung, Schweiz. Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 82. Jg., 1946, S. 312.
- Koch, K.: Grundsätze staatlicher Preispolitik, Diss. Frankfurt a.M. 1941.
- Küng, E.: Der Interventionismus. Volkswirtschaftliche Theorie der staatlichen Wirtschaftspolitik, Bern 1941.
- Kull, W.: Preisindexzahlen und ihre Bedeutung für die nationale und internationale Preispolitik, Schweiz. Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 81. Jg., 1945, S. 385.
- Langer, W.: Die Differentialrente in der Preispolitik (Ein Beitrag zum Leistungsproblem), Würzburg 1943.
- Lutz, F.: Ueber die Umlaufgeschwindigkeit des Geldes, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik Bd. 144, 1936, S. 385.

- Marquardt, H.: Die Ausrichtung der landwirtschaftlichen Produktion an den Preisen. Zugleich ein Beitrag zur Theorie des verbundenen Angebots, Jena 1934.
- Mayer, F.: Preisbildung und Preisprüfung in der Kriegswirtschaft, Hamburg 1937.
- Mellerowicz, K.: Kosten und Kostenrechnung. II. Bd., 2. Teil, Berlin und Leipzig 1936, S. 118 ff.
- Merian, H.R.: Die volkswirtschaftliche Preisbildung der Kuppelprodukte, Zeitschrift für Nationalökonomie Bd. 3, 1932, S. 591.
- Mickwitz, E. von: Kassenhaltung und Preisniveau, Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik Bd. 62, 1929, S. 555.
- Mises, L. von: Art. « Preistaxen » im Handwörterbuch der Staatswissenschaften Bd. 6, Jena 1925, S. 1055.
- Möller, H.: Die Formen der regionalen Preisdifferenzierung, Weltwirtschaftliches Archiv Bd. 57, 1943, S. 81.
- Morel, M.: Le calcul du coût de la vie en Suisse. Etude historique et critique précédée d'une introduction sur la vie chère et ses causes, Diss. Lausanne 1930.
- Pallenberg, M.R.: Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Preispolitik untersucht auf Grund der Regelung der Getreidepreise in Deutschland von 1914 bis 1918, Diss. Basel 1939.
- Paul, M.: Ausbreitungstendenz bei Preisfestsetzungen als Problem der Wirtschaftsordnung, Diss. Berlin 1939.
- Pauli, W.: Was rentiert? Kartoffelbau oder Getreidebau? Acker oder Wiese? Milch, Mast oder Zucht? Agrarökonomische Regeln aus der Praxis für die Praxis, Brugg 1918.
- Preiser, E.: Wesen und Methoden der Wirtschaftslenkung, Finanzarchiv Bd. 8, 1940/41, S. 225.
- Preiser, E.: Wettbewerbspreis und Kostenpreis, in: Der Wettbewerb als Mittel volkswirtschaftlicher Leistungssteigerung und Leistungsauslese, Schriften der Akademie für Deutsches Recht, Gruppe Wirtschaftswissenschaft, Heft 6, Berlin 1942, S. 107.
- Pritzel, U.: Wie reagiert die Landwirtschaft auf Preise? Eine Untersuchung an Hand der Preis- und Anbauflächenveränderungen des Getreides in den Jahren 1924/25 bis 1932/33, Diss. Jena 1934.
- Rikli, E.: Art. « Löhne » im Handbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, Bd. II, Bern 1939, S. 132.
- Rittershausen, H.: Die theoretischen Grundlagen der zwischenstaatlichen Preispolitik, Weltwirtschaftliches Archiv Bd. 59, 1944, S. 157.
- Sandforth, T.: Theoretische Grundlagen der gebundenen Preisbildung, Diss. Köln 1937.
- Scherbening, E.: Wirtschaftsorganisation im Kriege. Mit einer Uebersicht über vorbereitende Massnahmen im Ausland, Jena 1938.
- Schmatloch, G.: Die Lenkung des Verbrauchs, Diss. Berlin 1940.
- Schmölders, G.: Probleme der Preisbeherrschung, in: Deutsche Geldpolitik, Schriften der Akademie für Deutsches Recht, Gruppe Wirtschaftswissenschaft, Nr. 4, Berlin 1941, S. 295.
- Schmölders, G.: Wirkungsmöglichkeiten und Grenzen öffentlicher Preisregelung, in: Der gerechte Preis, Schriften der Akademie für Deutsches Recht, Gruppe Wirtschaftswissenschaft, Nr. 1, Berlin 1940, S. 213.
- Schneider, E.: Zur Konkurrenz und Preisbildung auf vollkommenen und unvollkommenen Märkten, Weltwirtschaftliches Archiv Bd. 48, 1938, S. 399.
- Schrewe, E.: Die Anpassungsfähigkeit der Landwirtschaft an wirtschaftliche Veränderungen, Jena 1940.
- Seischab, H.: Kalkulation und Preispolitik, Leipzig 1944.
- Sokoloff, A.A.: Die Geldvermehrung und die « Preisscheren », Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik Bd. 64, 1930, S. 433.

- Steuerverwaltung, eidg.: Inflationsverhütung durch Steuern, Zeitschrift für schweiz. Statistik und Volkswirtschaft 76. Jg., 1940, S. 184.
- Surányi-Unger, T.: Nationale und internationale Preispolitik, Jena 1938.
- Terhalle, F.: Freie oder gebundene Preisbildung? Ein Beitrag zu unserer Preispolitik seit Beginn des Weltkrieges, Jena 1920.
- Timm, H.: Geldpolitik und Wirtschaftslenkung, in: Deutsche Geldpolitik, Schriften der Akademie für Deutsches Recht, Gruppe Wirtschaftswissenschaft, Nr. 4, Berlin 1941, S. 233.
- Veit, O.: Geldüberschuss und Wirtschaftslenkung, Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 57, 1943, S. 278.
- Vito, F.: Das Zwangssparen als Mittel der Kriegsfinanzierung, Weltwirtschaftliches Archiv Bd. 54, 1941, S. 481.
- Vleugels, W.: Theorie der gebundenen Preisbildung, in: Die Wirtschaftstheorie der Gegenwart Bd. II, Wien 1932, S. 135.
- Vogel A./Boehm C.: Einfluss der Preise auf die Produktion in der Landwirtschaft, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 12. Jg., 1937/38, S. 34.
- Vogel, P.: Der schweizerische Grosshandels-Index, Diss. Freiburg 1936.
- Wagemann, E.: Wo kommt das viele Geld her?, Düsseldorf 1940.
- Wagemann, E.: Wirtschaftspolitische Strategie. Von den obersten Grundsätzen wirtschaftlicher Staatskunst. Hamburg 1937.
- Wagner, V.F.: Bemerkungen zur Kriegswirtschaftspolitik, S.A. aus der Festgabe für F. Mangold, Basel 1941.
- Wagner, V.F.: Aktuelle Fragen der Währungstheorie, 17. Jahresbericht der Zürcher Volkswirtschaftlichen Gesellschaft, 1942/43, S. 49.
- Wagner, V.F.: Art. « Inflation » im Handbuch des Bank-, Geld- und Börsenwesens der Schweiz, Thun 1947, S. 282.
- Wiel, P.: Krieg und Wirtschaft, Berlin 1938.
- Wiel, P.: Preise und Preispolitik im Kriege, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. 99, 1939, S. 614.
- Wijnholds, H.: Geldmenge, Umlaufgeschwindigkeit und Preisniveau, Weltwirtschaftliches Archiv. Bd. 50, 1939, S. 583.
- Wyder, E.: Der Wiederbeschaffungspreis, Diss. Zürich 1946.
- Wyler, J.: Zahlungsbilanz und Inflation, Zeitschrift für schweiz. Statistik und Volkswirtschaft 76. Jg., 1940, S. 180.

2. Erster Weltkrieg

- Aereboe, F.: Der Einfluss des Krieges auf die landwirtschaftliche Produktion in Deutschland, Stuttgart, Berlin und Leipzig 1927.
- Aereboe F./Warmbold H.: Preisverhältnisse landwirtschaftlicher Erzeugnisse im Kriege (Beiträge zur Kriegswirtschaft H. 6), Berlin 1917.
- Aubert, M.: Les conséquences de la guerre sur l'économie suisse, Lausanne 1915.
- Bankverein, Schweiz.: Rückschau über Handel und Industrie der Schweiz, 1914-1918. Basel 1919.
- Bankverein, Schweiz.: Die schweizerische Volkswirtschaft im Uebergangsjahr 1919, Basel 1920.
- Bauer, S.: Sozialpolitik im Kriege und nach Friedensschluss, Bern 1917.
- Beckmann, F.: Die Organisation der agraren Produktion im Kriege, Zeitschrift für Sozialwissenschaft, N.F. 7. Jg., 1916, S. 477, 611, 698, 771.
- Bek, F.: Die Handelsbeziehungen zwischen Italien und der Schweiz, mit besonderer Berücksichtigung der Kriegsjahre, Diss. Bern 1921.
- Below, G. von: Mittelalterliche Stadtwirtschaft und gegenwärtige Kriegswirtschaft, Tübingen 1917.
- Blankart, Ch.: Die Devisenpolitik während des Weltkrieges (August 1914 - November 1918), Diss. Lausanne 1919.
- Bodenmann, H.: Der Exporthandel der Schweiz während des Krieges. Wien 1921.

- Boven, P.: Convient-il de maintenir en vigueur, après la fin complète de la guerre, les prescriptions économiques contre la spéculation illicite?, *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* Bd. 61, 1920, S. 1a.
- Brunner, H.: Zwangskartelle. Rechtsverhältnisse von Zwangskartellen in der Schweiz und in Deutschland, Diss. Zürich 1936.
- Le Coutre, W.: Die Grundgedanken der Deutschen Preispolitik im Weltkriege 1914-1918, Diss. Greifswald 1919. (Auch als Buch: Berlin 1919).
- Cruchon, A.: Le franc suisse pendant et après la guerre, 1914-1930, Diss. Lausanne 1932.
- Decoppet M./Henne A.: Allgemeine Orientierung über kriegswirtschaftliche Massnahmen betreffend Waldwirtschaft, Nutzungen und Holzverkehr 1914-1919, Bern 1920.
- Egli, A.: Die Getreideversorgung der Schweiz. Unter Berücksichtigung des Mannheimer Umschlagplatzes, Zürich 1919.
- Egner, E.: Der Lateinische Münzbund seit dem Weltkriege, Leipzig 1925.
- Eiche, H.: Höchstpreise und öffentliche Ernährungswirtschaft in Deutschland während des Weltkrieges, unter besonderer Berücksichtigung der Fettversorgung, Diss. Basel 1939.
- Eulenburg, F.: Die Bewegung der Warenpreise während des Krieges, *Weltwirtschaftliches Archiv* Bd. 6, 1915, S. 171.
- Eulenburg, F.: Zur Theorie der Kriegswirtschaft. Ein Versuch. *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik* Bd. 43, 1916/17, S. 349.
- Eulenburg, F.: Inflation (Zur Theorie der Kriegswirtschaft II), *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik* Bd. 45, 1918/19, S. 477.
- Fehr, E.: Aus der Praxis der Preiskontrolle zur Kriegszeit, *Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung* 15. Jg., 1914, S. 213, 229, 245.
- Fleischmann, E.: Das Getreidemonopol in der Schweiz. Seine rechtlichen, wirtschaftlichen und geschichtlichen Grundlagen, Zürich 1921.
- Frei, A.: Entwicklung und heutiger Stand der schweizerischen Agrarstatistik, Diss. Zürich 1931.
- Freudiger, Hans: Preisbewegung und Kosten der Lebenshaltung in der Stadt und im Kanton Bern (Ein Beitrag zur Frage des Existenzminimums), Bern 1917.
- Freudiger, Herm.: Die Einkünfte des Bundes während der Jahre 1914 - 1918 auf Grund neuer Gesetze und Verordnungen, Diss. Bern 1920.
- Frey, A.: Die schweizerische Fleischpreispolitik während des Weltkrieges 1914 - 1918, Diss. Zürich 1922.
- Frey, G.A.: Die Rohstoffversorgung der Schweiz während des Krieges, besonders in der Textil- und Metallindustrie, Aarau 1921.
- Gassmann, A.: Notverordnungen über Einfuhr, Ausfuhr und Durchfuhr, Bern 1918.
- Geering, T.: Handel und Industrie der Schweiz unter dem Einfluss des Weltkrieges, Basel 1928.
- Geering, T.: Die neuen Schweizer Industrien, *Schweiz. Exportzeitung* 1917 Nr. 13, 14, 16, 18, 20, 24; 1918 Nr. 8, 9.
- Geiser, A.: Die Kompensation als Mittel der Aussenhandelspolitik unter besonderer Berücksichtigung der Schweiz, Diss. Zürich 1939.
- Greiner, K.: Die Preisbildung auf dem schweizerischen Lebensmittelmarkt unter dem Einfluss des Krieges, *Zeitschrift für schweiz. Statistik und Volkswirtschaft* 53. Jg., 1917, S. 379.
- Gutzwiller, K.: Die Milchverarbeitung in der Schweiz und der Handel mit Milcherzeugnissen, Schaffhausen 1923.
- Gygax, P.: Die wirtschaftliche Rüstung der Schweiz, *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik* Bd. 40, 1915, S. 454.
- Hafter, E.: Vom Kriegswucher, *Wissen und Leben* Bd. 19, 1917/18, S. 567.
- Hafter, E.: Sozialwucher, *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* Bd. 39 N.F., 1920, S. 119a.

- Hausmeister, P.: Zur schweizerischen Kriegswirtschaft, Weltwirtschaftliches Archiv Bd. 8, 1916, S. 29.
- Helander, S.: Das Inflationsproblem im Kriege, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik Bd. 105, 1915, S. 246.
- Hirsch J./Falck C.: Der Kettenhandel als Kriegerscheinung (Beiträge zur Kriegswirtschaft H. 3), Berlin 1916.
- Hirsch, J.: Die Preisgebilde des Kriegswirtschaftsrechts (Beiträge zur Kriegswirtschaft H. 24), Berlin 1917.
- Hofer, H.: Der Zusammenschluss in der schweizerischen Milchwirtschaft, Diss. Bern 1923.
- Huber, A.: Die Einschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit durch das Notverordnungsrecht des Bundes, Diss. Bern 1925.
- Jaberg, P.: Das Währungs- und Münzproblem in der Schweiz, Zürich 1920.
- Jöhr, A.: Die Volkswirtschaft der Schweiz im Kriegsfall, Zürich 1912.
- Just, R.: Die Geldinflation. Mit besonderer Berücksichtigung der Geldpolitik der Schweiz während des Weltkrieges, Jena 1921.
- Kaufmann, R.: Die Weizenvorräte der Schweiz und die Sicherung der Landesversorgung mit Brotgetreide im Kriegsfall, Diss. Bern 1923.
- Käppeli J./Richner E./Lässer W.: Die eidgenössische Getreideverwaltung, Bern 1925.
- Käppeli, J.: Die Lebensmittelversorgung der Schweiz, Bern 1917.
- Käppeli J./Riesen M.: Die Lebensmittelversorgung der Schweiz unter dem Einfluss des Weltkrieges von 1914 - 1922, Landwirtschaftliches Jahrbuch der Schweiz Bd. 40, 1926, S. 1.
- Käppeli, J.: Die schweizerische Viehhaltung unter dem Einflusse des gegenwärtigen Krieges, Bern 1917.
- Kellenberger, E.: Geldumlauf und Thesaurierung. Grundsätze der Notenbankpolitik. Zürich 1920.
- Kellenberger, E.: Kapitalexport und Zahlungsbilanz, Bd. I, Bern 1939.
- Kellenberger, E.: Die schweizerische Münzpolitik im Kriege, in: Geld- und Kreditsystem der Schweiz, Festgabe für G. Bachmann, Zürich 1944, S. 159.
- Kellenberger, E.: Das Münzwesen und seine Reform, Bern 1930.
- Kellenberger, E.: Teuerung und Nationalbank, Der Bund Nr. 93 vom 2. März, Nr. 94 vom 3. März und Nr. 96 vom 5. März 1918.
- Kellenberger, E.: Die wirtschaftlichen Verhältnisse der Schweiz unter dem Einfluss des Krieges, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik Bd. 107, 1916, S. 529.
- Kientsch, A.: Der Getreidebau und die Brotversorgung der schweizerischen Landwirtschaft während der Kriegs- und Nachkriegszeit (Jahresbericht der Landwirtschaftlichen Schule Rütli umfassend das Rechnungsjahr 1926 und das Schuljahr 1926/27, S. 54), Rütli 1927.
- König, R.: Die Aufgabe der Landwirtschaft während des Krieges und in der Nachkriegszeit und ihre zukünftige Stellung in der schweizerischen Volkswirtschaft im Zusammenhang mit der gegenwärtigen Wirtschaftskrisis, Aarau 1921.
- König, R.: Die Notwendigkeit der Preisgarantie für Inlandgetreide, Schweizer Export-Revue 1918, Nr. 43, S. 334.
- Kradolfer, W.: Das schweizerische Tabakgewerbe vor, während und nach dem Weltkriege, Diss. Bern 1927.
- Landmann, J.: Die Getreidemonopolwirtschaft in der Schweiz 1914 bis 1928, Zeitschrift für Nationalökonomie Bd. 1, 1930, S. 561.
- Landolt-Cotti, E.: Wirkungen des Krieges auf den Handel in der Schweiz und die Sozialwuchergesetzgebung, Zürich 1917.
- Laur, E.: Der Einfluss des Weltkrieges auf die Lage der schweizerischen Landwirtschaft, Zeitschrift für schweiz. Statistik und Volkswirtschaft, 57. Jg., 1921, S. 3.
- Laur, E.: Die Mitarbeit der landwirtschaftlichen Verbände bei den staatlichen Massnahmen zur Erhaltung des schweizerischen Bauernstandes, in: Festgabe für E. Schulthess, Zürich 1938, S. 251.

- Laur, E.: Die Voraussetzungen und Mittel der Produktionssteigerung in der Landwirtschaft, München 1922.
- Ledan, J.: La détermination des prix par l'autorité publique pendant la guerre de 1914-1918, Diss. Paris 1919.
- Lehmann, E.: Das Sparkassenwesen der Schweiz seit Ausbruch des Weltkrieges im Zusammenhang mit der gleichzeitigen Wirtschaftslage, Diss. Bern 1926.
- Lehmann, W.: Die Lebensmittelversorgung der Stadt Bern von 1914 bis 1920. Bericht des Lebensmittelamtes der Stadt Bern an den Gemeinderat. (Masch.).
- Loewenfeld-Russ, H.: Die Regelung der Volksernährung im Kriege, Wien 1926.
- Lorenz, J.: Die Detailpreise der schweizerischen Konsumvereine, Basel 1919.
- Lorenz, J.: Die Kosten der Lebenshaltung in der Schweiz in den Jahren 1905-1916. Unter besonderer Berücksichtigung des Kriegseinflusses auf die Lebenskosten. Schriften des Vereins für Sozialpolitik Bd. 146, 1. Teil, München und Leipzig 1917, S. 219.
- Lorenz, J.: Kritik des Höchstpreissystems, NZZ Nr. 452 vom 14. März 1917.
- Lu, Ch.: Die Entwicklung der deutschen Preispolitik für landwirtschaftliche Erzeugnisse im Weltkriege 1914-1918, Diss. Berlin 1941.
- Lustenberger, M.: Die Organisation des schweizerischen Käsehandels seit 1914. Die Genossenschaft schweiz. Käseexportfirmen (G.S.K.) und die Schweiz. Käseunion (S.K.), Weinfelden 1926.
- Mangold, F.: Die eidgenössische Notstandsaktion mit besonderer Berücksichtigung der städtischen Verhältnisse, Zürich 1917.
- Merz, O.: Die Kreditoperationen des Bundes 1914-1922, Weinfelden 1925.
- Michel, K.: Das schweizerische Kriegswucherstrafrecht, Diss. Bern 1920.
- Moos, R. von: Unsere Valuta- und Exportkredite, Zeitschrift für schweiz. Statistik und Volkswirtschaft 55. Jg., 1919, S. 177.
- Nachimson, M.: Die Wirtschaftslage der Schweiz im Weltkriege, Bern 1917.
- Napolski, F. von: 25 Jahre deutscher Handel mit der Schweiz, in: 25 Jahre deutsch - schweizerischer Handel, hg. aus Anlass ihres 25jährigen Bestehens durch die Deutsche Handelskammer in der Schweiz, Zürich 1938, S. 25.
- Die schweizerische Nationalbank 1907-1932 (Denkschrift), Zürich 1932.
- Obrecht, M.: Die kriegswirtschaftlichen Ueberwachungsgesellschaften. S.S.S. und S.T.S. und insbesondere ihre Syndikate, Diss. Bern 1920.
- Paillard, G.: La question des sucres et l'approvisionnement de la Suisse, Zeitschrift für schweiz. Statistik und Volkswirtschaft 60. Jg., 1924, S. 224.
- Pentmann, J.: Die wirtschaftspolitischen Normen des auswärtigen Warenverkehrs der Schweiz während des Krieges, Zeitschrift für schweiz. Statistik und Volkswirtschaft 55. Jg., 1919, S. 201.
- Pfenninger, R.: Die Handelsbeziehungen zwischen der Schweiz und Deutschland während des Krieges 1914-1918, Diss. Zürich 1928.
- Pflüger, P.: Die Massnahmen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden zur Linderung der durch den Krieg bewirkten Notstände, Bern 1915.
- Pribram, K.: Zur Entwicklung der Lebensmittelpreise in der Kriegszeit, Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik Bd. 43, 1916/17, S. 773.
- Ramstein, A.: Das Verhältnis der Notenbanken zur Kriegsfinanzierung in England, Frankreich, Deutschland und der Schweiz, Diss. Bern 1923.
- Reichsberg, N.: Betrachtungen über die Schweizerische Handelspolitik in Vergangenheit und Zukunft, Bern 1918.
- Reinhardt, Ph.: Der deutsch - schweizerische Eisenhandel während des Weltkrieges, Mannheim, Berlin und Leipzig 1922.
- Römermann, K.: Mittel und Formen der industriellen Kriegswirtschaft in Deutschland, England und den Vereinigten Staaten, Diss. Berlin 1935.
- Ruchti, J.: Geschichte der Schweiz während des Weltkrieges 1914-1919, Bd. II, Bern 1929.
- Sandonà, A.: La crise alimentaire en Suisse, et l'action exercée par l'Etat pour la surmonter (1914-1919), Rome 1919.
- Scheurmann, E.: Die Milchversorgung der Schweiz während des Krieges und der Nachkriegszeit. Darstellung und Kritik, Diss. Zürich 1923.

- Schmidt, P.H.: Der Wirtschaftskrieg und die Neutralen, Zürich 1918.
- Schroers, F.: Kompensationsverträge. Ein Beitrag zur Handelspolitik der Kriegs- und Nachkriegszeit. Diss. Köln 1925.
- Schwegler, W.: Die Bilanz der Schweizerischen Nationalbank 1907-1925. Eine volkswirtschaftliche Studie über die Tätigkeit des Noteninstitutes auf Grund seiner Bilanzen und Geschäftsberichte. Diss. Lausanne 1927.
- Sieveling, H.: Schweizerische Kriegswirtschaft, Zürich 1922.
- Skalweit, A.: Die deutsche Kriegsernährungswirtschaft, Stuttgart, Berlin und Leipzig 1927.
- Stampfli, A.: Die Abhebungen von Spargeldern in der Schweiz als wirtschaftliche Begleiterscheinung des Kriegsausbruches, Zeitschrift für schweiz. Statistik 50. Jg., 1914, S. 380.
- Stauffer, W.: Der Schweizerische Kapitalexpert unter besonderer Berücksichtigung der Kriegs- und Nachkriegsperiode, Diss. Lausanne 1929.
- Steiger, J.: Wirtschaftliche Tagesfragen, Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 19. Jg., 1918, S. 133.
- Stucki, W.: 25 Jahre schweizerische Aussenhandelspolitik, in: Festgabe für E. Schulthess, Zürich 1938, S. 123.
- Stucki, W.: Kriegswirtschaft und Recht, Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins Bd. 55, 1919, S. 249 und 289.
- Studer, J.: Die Getreideversorgung der Schweiz während des Weltkrieges, 1914-1918, Diss. Zürich 1925 (Masch.).
- Stuebel, H.: Das Frachtraumproblem im Weltkriege, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 13. Jg., 1938/39, S. 451.
- Thiess, K.: Höchstpreispolitik (Beiträge zur Kriegswirtschaft H. 1), Berlin 1916.
- Tyszk, C. von: Der Konsument in der Kriegswirtschaft, Tübingen 1916.
- Volmar, F.: Die wirtschaftlichen Notgesetze und -Verordnungen des Bundes nebst einer Auswahl aus den Noterlassen der Kantone, Bern 1915.
- Wagemann, E.: Die Lebensmittelteuerung und ihre Gesetzmässigkeiten, Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reiche Bd. 43, 1919, S. 121.
- Welti, R.: Die kurzfristigen Vorschüsse der Nationalbank an den Bund während des Weltkrieges und in der Nachkriegszeit, Diss. Zürich 1932.
- Wiedenfeld, K.: Staatliche Preissetzung. Ein Beitrag zur Kriegs-Preispolitik, Bonn 1918.
- Wiedenfeld, K.: Handel und Preisbildung in der Kriegswirtschaft (Beiträge zur Kriegswirtschaft H. 1), Berlin 1916.
- Wirz, J.: Die Getreideproduktion und Brotversorgung der Schweiz, Zürich 1917.
- Wygodzinski, W.: Produktionszwang und Produktionsförderung in der Landwirtschaft (Beiträge zur Kriegswirtschaft H. 5), Berlin 1917.
- Zahner, P.: Die Leder- und Schuhversorgung der Schweiz von 1914-1920. Darstellung und Kritik. Diss. Zürich 1922.
- Zizek, F.: Theoretische Bemerkungen zur gegenwärtigen Teuerungs- und Approvisionierungsfrage in Oesterreich, Zeitschrift für Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung Bd. 24, 1915, E. 382.
- Zürcher, E.: Sozialwucher im Kriegs- und Friedensrecht, in: Festschrift für G. Cohn, Zürich 1915, S. 673.
- Zürcher, E.: Die Verordnungen des Bundesrates gegen die Verteuerung von Nahrungsmitteln und anderen unentbehrlichen Bedarfsgegenständen, Schweiz. Zeitschrift für Strafrecht Bd. 27, 1914, S. 254.
- Zürcher, G.: Staatliche Massnahmen der Lebensmittelfürsorge in alter und neuester Zeit, Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 16. Jg., 1915, S. 181 und S. 189.

3. Zweiter Weltkrieg

- Anghelm, O.: Le contrôle des prix par l'Etat en Suisse, son évolution, ses problèmes, Diss. Genf 1942.
- Der schweizerische Aussenhandel unter den Einwirkungen des Krieges, Die Volkswirtschaft 19. Jg., 1946, S. 2.
- Der schweizerische Aussenhandel während des Krieges, Bulletin des Schweiz. Bankvereins Nr. 3, 1945.
- Bankverein, Schweiz.: La situation économique de la Suisse 1939-1945, Bâle 1945.
- Baschy, J.: Der schweizerische Wohnungsmarkt 1939-1943, Diss. Zürich 1945.
- Bemerkungen zur schweizerischen Preisentwicklung seit Kriegsausbruch. Mitteilung der Preisbildungskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements. Die Volkswirtschaft 13. Jg., 1940, S. 192.
- Beuttner, P.: Die Preiskontrolle vom Standpunkt des Detailhandels, Solothurn 1940.
- Bickel, W.: Neue Basler Haushaltsrechnungen, in: Wirtschaft und Verwaltung, Vierteljahreshefte hg. vom Statistischen Amt des Kantons Basel-Stadt 2. Jg., 1943, S. 79.
- Böhler E./Dütschler H.: Grundsätze der schweizerischen Wirtschaftspolitik in Kriegszeiten, Zeitschrift für schweiz. Statistik und Volkswirtschaft 76. Jg., 1940, S. 132.
- Böhler, E.: Die schweizerische Kriegswirtschaft, Weltwirtschaftliches Archiv Bd. 53, 1941, S. 48.
- Böhler, E.: Die staatliche Preiskontrolle im allgemeinen, in: Kalkulation, betriebswirtschaftliche Preispolitik und staatliche Preiskontrolle, Zürich 1944, S. 108.
- Böhler, E.: Das Preisproblem in der schweizerischen Kriegswirtschaft, Zürich 1941.
- Böhler, E.: Das Preis- und Lohnproblem in volkswirtschaftlicher Beleuchtung, Zürich 1941.
- Böhler, E.: Die schweizerische Preissituation und das Problem der Preisstabilisierung, Zürich 1942.
- Böhler, E.: Aktuelle Probleme der Preis- und Lohnpolitik, 20. Jahresbericht der Zürcher Volkswirtschaftlichen Gesellschaft 1945/46, S. 14.
- Böhler, E.: Produktionspolitik oder Arbeitsbeschaffung?, Industrielle Organisation 9. Jg., 1940, S. 87.
- Böhler, E.: Thesen zur Frage Löhne und Preise, Industrielle Organisation 10. Jg., 1941, S. 1.
- Boers, M.: Le problème de l'adaptation des salaires au coût de la vie en Suisse pendant la guerre 1939-1945, Diss. Genf 1945.
- Bossard, E.: Die Beziehungen der Wirtschaft zur Preiskontrolle, NZZ Nr. 1305 und 1307 vom 29. August 1945.
- Bosshardt, A.: Steuern oder Inflation! Betrachtungen über die Voraussetzungen und Möglichkeiten einer wirksamen Bekämpfung der Geldentwertung in der Schweiz, St. Gallen 1942.
- Bretscher, H.: Die schweizerische Milchwirtschaft im zweiten Weltkriege, Agrarpolitische Revue 2. Jg., 1945/46, S. 251.
- Brugger, H.: Produktion und Produktivität der schweizerischen Landwirtschaft während des Krieges, Agrarpolitische Revue 3. Jg., 1946/47, S. 347.
- Brupbacher, W.: Die kantonalen und kommunalen Preiskontrollstellen, E.P.K.-Revue 1943, Nr. 10.
- Denkschrift über die Lage der schweizerischen Landwirtschaft bei Kriegsende 1945 und ihre Nachkriegsbegehren. Vom Schweizerischen Bauernsekretariat, November 1945.
- Duttweiler, G.: Preispolitik im Krieg, in: Die Schweiz. Ein nationales Jahrbuch 1942, S. 92.
- Die landwirtschaftliche Einkommens- und Preisfrage in falscher Beleuchtung. Eine Entgegnung des Schweizerischen Bauernsekretariates auf ein Gutach-

- ten des Instituts für Wirtschaftsforschung E.T.H. von Ende August 1941, Brugg 1941.
- Feisst, E.: Die Auswirkungen der kriegswirtschaftlichen Massnahmen auf die landwirtschaftliche Produktions-, Absatz- und Preispolitik, in: Drei kriegswirtschaftliche Vorträge, Basel 1942, S. 34.
- Feisst, E.: Die Sicherstellung unserer Nahrungsmittelversorgung in agrarpolitischer und volkswirtschaftlicher Beleuchtung, Landwirtschaftliches Jahrbuch der Schweiz Bd. 55, 1941, S. 223.
- Feisst, E.: Wie hat die Schweiz ihr Kriegsernährungsproblem gelöst? (Heft 11 der Schriftenreihe des Aufklärungsdienstes der Eidg. Zentralstelle für Kriegswirtschaft), Bern 1945.
- Feisst, E.: Agrar-ökonomische und preispolitische Ueberlegungen zur Kriegswirtschaft, Landwirtschaftliches Jahrbuch der Schweiz Bd. 54, 1940, S. 359.
- Feisst, E.: Allgemeine Zielsetzung für die künftige schweizerische Agrarpolitik, in: Durchhalten. Schweizerische Lösungen zur Ernährungs- und Agrarpolitik während und nach dem Kriege, Bern 1944, S. 1.
- Fleisch, A.: Ernährungsprobleme in Mangelzeiten. Die schweizerische Kriegsernährung 1939 - 1946. Basel 1947.
- Fuchs, H.: Die schweizerische Milchwirtschaft während des Krieges 1939/45, Diss. Freiburg 1946.
- Gabriel, S.L.: Zur Kritik des Preisstopps im Aussenhandel, Weltwirtschaftliches Archiv Bd. 58, 1943, S. 51.
- Geiser, E.: Die schweizerische Müllerei im zweiten Weltkrieg, Diss. Bern 1946.
- Gerwig, E.: Zur Diskussion um die Preispolitik, Industrielle Organisation 9. Jg., 1940, S. 29.
- Gerwig, E.: Preiskontrolle und Privatwirtschaft, NZZ Nr. 1878 vom 1. November 1936.
- Geyer, E.: Die Stellung der Privatwirtschaft zur heutigen Preiskontrolle, in: Kalkulation, betriebswirtschaftliche Preispolitik und staatliche Preiskontrolle, Zürich 1944, S. 146.
- Givel, R.: Le marché charbonnier suisse sous l'influence de la guerre (1939 - 1945), Diss. Genf 1945.
- Gmür, F.: Das Ausmass der nationalen und kantonalen Notstandsaktionen, Gewerkschaftliche Rundschau 36. Jg., 1944, S. 335.
- Gutachten betreffend die Frage der Kalkulationsbasis bei Festsetzung der höchstzulässigen Detailverkaufspreise (Mitteilung der Preisbildungskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements), Die Volkswirtschaft 15. Jg., 1942, S. 54.
- Gutersohn, E.: Die Grenzen der staatlichen Preiskontrolle, in: Gewerbliches Jahrbuch 1946, S. 94.
- Hauswirth, H.: Handelspolitische Probleme der Schweiz, Schweizer Handels-Börse Nr. 16/17 vom 26. April 1946 und Nr. 18 vom 3. Mai 1946.
- Herold, H.: Die Kriegstransportversicherung des Bundes, Zeitschrift für schweiz. Statistik und Volkswirtschaft 79., Jg., 1943, S. 152.
- Herold, H.: Preisüberwachung bei eingeführten Waren, Schweiz. Arbeitgeber-Zeitung 38. Jg., 1943, S. 153.
- Howald, O.: Agrarpolitik und Agrarwirtschaft in der Kriegszeit. Eine Sammlung von zeitbedingten Vorträgen und Aufsätzen aus den Jahren 1939 bis 1943, Bern 1943.
- Hug, W.: Die Preiskontrolle in der Schweiz, Zeitschrift für schweiz. Statistik und Volkswirtschaft 74. Jg., 1938, S. 355.
- Jacobsson, P.: Nationale und internationale Preispolitik im Lichte der Erfahrung, Schweiz. Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 81. Jg. 1945, S. 361.
- Jacobsson, P.: Aktuelle Preisprobleme (Vortrag in der Statistisch-Volkswirtschaftlichen Gesellschaft Basel am 20. Oktober 1941), Basel 1941.
- Zehn Jahre eidgenössische Getreidegesetzgebung (Die Bewährungsprobe in der Kriegswirtschaft), Bern 1944.

- Vier Jahre wirtschaftliche Landesverteidigung (Heft 4 der Schriftenreihe des Aufklärungsdienstes der Eidg. Zentralstelle für Kriegswirtschaft), Bern 1943.
- Jenny, H.: Die schweizerische Kriegsfinanzierung, Weltwirtschaftliches Archiv Bd. 56, 1942, S. 269.
- Käppeli, J.: Unsere Lebensmittelversorgung im Kriegsfall, in: Festgabe für E. Schulthess, Zürich 1938, S. 227.
- Kaufmann, W.A.: Von der Altstoffwirtschaft, Schweiz. Arbeitgeber-Zeitung 38. Jg., 1943, S. 1 und 29.
- Kellenberger, E.: Kriegsfinanzierung und Inflationsverhütung, Zeitschrift für schweiz. Statistik und Volkswirtschaft 77. Jg., 1941, S. 22.
- Kellenberger, E.: Teuerung und Löhne, Zeitschrift für schweiz. Statistik und Volkswirtschaft 76. Jg. 1940, S. 490.
- Keller, T.: Die Gefahren des Preiszerfalls nach dem gegenwärtigen Krieg und die Massnahmen zu ihrer Bekämpfung, Zug. 1943.
- Koenig, P.: Der Anteil der Lebensversicherungsgesellschaften an der Finanzierung des Geldbedarfes des Bundes 1939-1945, Schweiz. Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 83. Jg., 1947, S. 560.
- Kraft, J.: Die Bewirtschaftung der Eier in der Schweiz während der vier Kriegsjahre September 1939 bis September 1943, Diss. Bern 1945.
- Die Kriegswirtschaft in der Schweiz, Bulletin des Schweiz. Bankvereins Nr. 1, 1941.
- Kubli, F.: Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnungen als Unterlagen für die Festsetzung von Höchstpreisen oder Handelshöchstmargen, Industrielle Organisation 13. Jg., 1943, S. 13.
- Kurz, H.R.: Die Entschädigungspflicht des Staates bei kriegswirtschaftlichen Eingriffen in subjektive Vermögensrechte, Diss. Bern 1943.
- Kurzkommmentar zur Vfg. 328 A/42 der Eidgenössischen Preiskontrollstelle über die Kalkulation im Detailhandel (hg. von der Studienkommission des Schweizerischen Gewerbeverbandes und des Verbandes Schweiz. Waren- und Kaufhäuser), Zürich 1942.
- Laesser, W.: Die eidgenössische Getreidegesetzgebung, Agrarpolitische Revue 2. Jg., 1945/46, S. 1.
- Laube, K.J.: Die Produktions- und Verbrauchlenkung in der Papierbranche, Schweiz. Arbeitgeber-Zeitung 36. Jg., 1941, S. 325.
- Lautner, J.G.: System des Schweizerischen Kriegswirtschaftsrechts, Zürich 1942-1944.
- Legler, F.A.: Einstandspreis, Wiederbeschaffungspreis, Durchschnittspreis, in: Kalkulation, betriebswirtschaftliche Preispolitik und staatliche Preiskontrolle, Zürich 1944, S. 93.
- Legler, F. A.: Gelenkte Preisbildung in der schweizerischen Kriegswirtschaft, Industrielle Organisation 11. Jg., 1942, S. 3 und 36.
- Linke, B.: Altstoffwirtschaft in der Uebergangszeit, Schweiz. Arbeitgeber-Zeitung 39. Jg., 1944, S. 928.
- Lorenz, J.: Preiskontrolle und Konsumlenkung, Zeitschrift für schweiz. Statistik und Volkswirtschaft 76. Jg., 1940, S. 208.
- Marbach, F.: Grundsätzliches über den Einfluss der Umsatzverhältnisse auf die Kosten der Zementfabrikation, Zeitschrift für schweiz. Statistik und Volkswirtschaft 79. Jg., 1943, S. 357.
- Marbach, F.: Zur Frage der landwirtschaftlichen Preispolitik und Existenzsicherung, Bern 1944.
- Der Mehranbau der Industrie. Das Industriepflanzwerk 1942-1944. Heft 9 der Schriftenreihe des Aufklärungsdienstes der Eidg. Zentralstelle für Kriegswirtschaft, Bern 1945.
- Müller, H.: Die schweizerische Altstoffwirtschaft, N.Z.Z. Nr. 1505 vom 23. September 1942.
- Muggli, A.: Rationierung und Marktforschung, Bulletin der Gesellschaft für Marktforschung Zürich, Nr. 26 vom 17.3.1943.

- Muggli, A.: Wesen und Aufbau der Lebensmittel-Rationierung (Referat anlässlich der Tagung vom 15. Dezember 1941 in Zürich des Forum Helveticum).
- Nagel, G.: Die Kriegstransportversicherung, ihre Entwicklung und staatliche Regelung unter besonderer Berücksichtigung der Schweizer Lösung, Diss. Zürich 1946.
- Napolski, F. von: Kommt der schweizerische Preisstop?, Der deutsche Volkswirt 17. Jg., 1943, S. 26.
- Pahud, R.: Le contrôle des prix, ses possibilités et ses limites, Industrielle Organisation 9. Jg., 1940, S. 27.
- Pahud, R.: Grundsätze bei der Handhabung der staatlichen Preiskontrolle, in: Kalkulation, betriebswirtschaftliche Preispolitik und staatliche Preiskontrolle, Zürich 1944, S. 134.
- Pahud, R.: Interdépendance des prix et des salaires, Schweiz. Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 83. Jg., 1947, S. 428.
- Pahud, R.: Kriegswirtschaftliche Preisbildung (Vortrag gehalten vor dem Forum Helveticum am 15. Dezember 1941).
- Pauli, W.: Beziehungen zwischen landwirtschaftlicher Produktion und Marktgestaltung während des Krieges, Agrarpolitische Revue 4. Jg., 1947/48, S. 131.
- Petrzikla, W.: Die Wirkungen des Kriegeausbruchs auf das Geld- und Kreditwesen in der Schweiz 1914 und 1939/40, Diss. Zürich 1943.
- Die schweizerische Preispolitik im zweiten Weltkrieg, Bulletin der Schweiz. Bankgesellschaft Nr. 1, 1944.
- Rebmann, H.: Die kriegsbedingte Oelproduktion durch vermehrten Oelpflanzenanbau in der Schweiz, Diss. Bern 1943.
- Rittershausen, H.: Die preisrechtlichen Generalklauseln in der Praxis der europäischen Kriegs-Preispolitik, Weltwirtschaftliches Archiv Bd. 60, 1944, S. 91.
- Salin, E.: Inflation, Deflation, Devaluation (Thesen zur schweizerischen Preispolitik), Schweizer Monatshefte 25. Jg., 1945, S. 372.
- Saxer, A.: Die Verbilligungsaktionen des Eidg. Kriegs-Fürsorge-Amtes, Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit 83. Jg., 1944, S. 512.
- Schär, A.: Lebensmittelimporte im Krieg und Frieden. Ausschnitt aus der schweizerischen Ernährungspolitik, Schweiz. Konsum-Verein Nr. 5 vom 30. Januar 1943.
- Schär, A.: Die Fettwirtschaft der Schweiz in der Kriegszeit. Ein Beitrag zur Praxis der Kriegswirtschaft (Heft 10 der Schriftenreihe des Aufklärungsdienstes der Eidg. Zentralstelle für Kriegswirtschaft), Bern 1946.
- Schaffner, H.: Gedanken zur Aussenhandelspolitik der Schweiz im zweiten Weltkrieg, in: Festgabe für Konrad Ilg, Bern 1947, S. 109.
- Schaffner, H.: Organisation und Aufgabe der schweizerischen Kriegswirtschaft, Solothurn 1943.
- Scheurer, F.: Science de l'entreprise et contrôle des prix, Neuchâtel 1940.
- Schmid, E.: Die Ernährungswirtschaft der Schweiz als Problem der wirtschaftlichen Kriegsvorsorge, Diss. Bern 1942.
- Schmidt, D.: Zur Frage des Umsatzbonus, Zeitschrift für schweiz. Statistik und Volkswirtschaft 80. Jg., 1944, S. 78.
- Schmidt, D.: Aktuelle Probleme der schweizerischen Preispolitik, 18. Jahresbericht der Zürcher Volkswirtschaftlichen Gesellschaft 1943/44, S. 14.
- Schmidt, D.: Wendung in der schweizerischen Preispolitik?, Winterthur 1943.
- Schmuki, H.: Die rechtliche Organisation der kriegswirtschaftlichen Syndikate, Diss. Zürich 1945.
- Schmutz, H.: Die Kreditoperationen der Schweizerischen Eidgenossenschaft im zweiten Weltkrieg 1939 bis 1945, Diss. Zürich 1945.
- Sieber, H.: Die mietpreispolitische Behandlung der reinen Wohnbauproduzenten, Bern 1947.
- Sieber, H.: Die Preisausgleichskassen als Mittel der staatliche Preispolitik, Schweiz. Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 81. Jg., 1945, S. 159.
- Sieber, H.: Die Wiederbeschaffungspreiskalkulation in der kriegswirtschaftlichen

- Preispolitik, Zeitschrift für schweiz. Statistik und Volkswirtschaft 78. Jg., 1942, S. 182.
- Solmssen, G.: Strukturwandlungen der Landwirtschaft. Zürich 1944.
- Die Sozialpolitik des Bundes (Heft 8 der Schriftenreihe des Aufklärungsdienstes der Eidg. Zentralstelle für Kriegswirtschaft), Bern 1945.
- Speiser, E.: Bericht der Leitung des Kriegs-Industrie- und Arbeitsamtes, 1939 - 1947. Bern 1947.
- Speiser, E.: Die schweizerisch-deutschen Handelsbeziehungen während des Krieges, Schweizer Monatshefte 25. Jg., 1946, S. 738.
- Speiser, E.: Zentrale Kriegswirtschaftslenkung in der Schweiz und ihre Grenzen, in: Drei kriegswirtschaftliche Vorträge, Basel 1942, S. 5.
- Stübi, R.: Das schweizerische Metzgereigewerbe und die Rückwirkungen der Kriegswirtschaft von 1939 bis zum Ende des europäischen Krieges, Diss. Genf 1946.
- Surányi-Unger, T.: Das Problem der Preisstabilisierung und ihre aussenwirtschaftliche Bedeutung, Weltwirtschaftliches Archiv Bd. 56, 1942, S. 321.
- Tapernoux, P.M.: Die Kontingentierung im Müllereigewerbe. Projekt zur Ueberführung der kriegswirtschaftlichen Ordnung in eine dauernde Regelung. Zürich 1945.
- Vernehmlassung zur Frage der bei der heutigen Preissituation zu empfehlenden lohnpolitischen Richtlinien (Bericht des Arbeitsausschusses der Konjunkturbeobachtungs- und Preisbildungskommission), Die Volkswirtschaft 14. Jg., 1941, S. 200.
- Wagner, V.F.: Nachkriegsprobleme der schweizerischen Volkswirtschaft, Zeitschrift für schweiz. Statistik und Volkswirtschaft 78. Jg., 1942, S. 317.
- Wahlen, F.T.: Das schweizerische Anbauwerk 1940-1945, Zürich 1946.
- Weiersmüller, H.: Die Kriegs-Transport-Versicherung und ihre Einwirkung auf die Gestaltung der Preise gewisser Grosshandelswaren in der Schweiz im ersten Kriegsjahr 1939/40, Diss. Bern 1944.

II. QUELLEN

1. Allgemeine Quellen

- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die von ihm auf Grund des Bundesbeschlusses vom 3. August 1914 getroffenen Massnahmen, 1914-1919 (Neutralitätsberichte).
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die auf Grund der ausserordentlichen Vollmachten ergriffenen Massnahmen, 1939 - 1945 (Vollmachtenberichte).
- Bericht des schweizerischen Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung, 1942-1945 (Geschäftsberichte).
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung zu den Rechnungen und Bilanzen der Kriegsorganisationen für die Lebensmittelversorgung der Zivilbevölkerung, 1914 - 1918. Bern 1921.
- Eidg. Zentralstelle für Milch und Milcherzeugnisse: Die Versorgung der Schweiz mit Milch und Milcherzeugnissen in den Jahren 1911 - 1917 und die Aussichten für das Jahr 1918. Landwirtschaftliches Jahrbuch der Schweiz Bd. 32, 1918, S. 1.
- Schlussbericht der Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements, 1917 - 1919, Bd. I. Bern 1920.
- Société Suisse de Surveillance économique: Tableau de son activité (1915 - 1919), Berne 1920.
- Schlussbericht über die kriegsbedingte Tätigkeit der Lohnbegutachtungskom-

mission des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes während der Jahre 1941 - 1946. Die Volkswirtschaft 19. Jg., 1946, S. 392.

Voranschlag der schweizerischen Eidgenossenschaft.

Eidgenössische Staatsrechnung.

Ämtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen.

Bundesblatt.

Ämtliches stenographisches Bulletin der Bundesversammlung.

Verfügungen der Eidgenössischen Preiskontrollstelle.

Kreisschreiben der Eidgenössischen Preiskontrollstelle.

Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichtes.

Entscheide der strafrechtlichen Kommissionen des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements 1939-1943, Zürich 1944.

Entscheide der kriegswirtschaftlichen Strafgerichte 1943/1945, Zürich 1946.

Schweizerisches Finanzjahrbuch, 1914 - 1918 und 1939 - 1945

Die Wirtschaftslage. Mitteilungen der Kommission für Konjunkturbeobachtung, 1939 - 1945.

Bericht über Handel und Industrie der Schweiz, 1914 - 1918 und 1939 - 1945.

Geschäftsberichte der Schweizerischen Nationalbank, 1914-1918 und 1939-1945.

Jahresberichte der Bank für internationalen Zahlungsausgleich, 1939 - 1947.

Jahresberichte des leitenden Ausschusses des schweizerischen Bauernverbandes und des schweizerischen Bauernsekretariates, 1914 - 1918 und 1939 - 1945.

Jahresberichte der Schweizerischen Gemüse-Union, 1939-1945.

Jahresberichte des Schweizerischen Obstverbandes, 1939-1945.

Jahresberichte des Schweizerischen Milchwirtschaftlichen Vereins und seiner Sektionen, 1914 - 1918.

Geschäftsberichte der Kommission schweizerischer Viehzuchtverbände, 1916-1919.

Zentralverband Schweizerischer Milchproduzenten: Bericht über die Verbandstätigkeit von 1. Mai 1920 bis 30. April 1922 mit einem Rückblick auf den 15jährigen Bestand der Organisation, 1907 - 1922.

Jahresberichte der Schweizerischen Käseunion, 1939 - 1945.

Jahresberichte des Verbandes Schweiz. Metzgermeister, 1914 - 1918 und 1939 - 1945.

Verband Schweiz. Metzgermeister: Festschrift 1887 - 1937.

Geschäftsbericht der Zuckerfabrik und Raffinerie Aarberg A. G. 1914 - 1918 und 1939 - 1945.

Denkschrift zum 25jährigen Bestehen der Zuckerfabrik und Raffinerie Aarberg A. G. 1912 - 1937.

Erinnerungsschrift zum 25jährigen Bestehen des Verbandes schweizerischer Papier- und Papierstoff-Fabrikanten, Zürich 1924.

Jahresberichte der Genossenschaft Schweizerisches Papiersyndikat, 1939-1945.

Die schweizerische Papierwirtschaft 1939-1946. Schlussbericht des Schweizerischen Papiersyndikates, Bern 1947.

Chocosuisse: Bericht über die Tätigkeit des kriegswirtschaftlichen Syndikates der schweizerischen Schokoladeindustrie, 2. November 1939 - 26. November 1946.

Geschäftsberichte der Schweizerischen Seifenkonvention, 1941 - 1945.

Jahresberichte des Vereins Schweiz. Maschinen-Industrieller, 1939-1945.

Berichte der Getreide-Börse Zürich, 1914 - 1918.

Geschäftsberichte der Kohlenzentrale A.G., Basel, 1917-1919.

Jahresberichte des Verbands schweizerischer Obsthändler- und Obstverwertungsfirmen, 1914 - 1919.

Rechenschaftsberichte des Verbandes schweizerischer Konsumvereine, 1914-1918.

Geschäftsberichte der Schweizerischen Genossenschaft für Getreide und Futtermittel, 1939 - 1945.

Jahresberichte des Verbandes Schweiz. Spezereihändler, 1939 - 1945.

2. Statistische Quellen

Statistisches Jahrbuch der Schweiz.

Schweiz. Statistisches Bureau: Halbmonatliche Zusammenstellungen der Preise einer Anzahl wichtigerer Lebensmittel und Bedarfsartikel in 31 Ortschaften der Schweiz (ab November 1915).

Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (Sektion für Sozialstatistik). Vergleich der Entwicklung der Kleinhandelspreise seit Kriegsausbruch mit derjenigen im Weltkrieg 1914 - 1919, Bern 1944.

Die Ergebnisse der schweizerischen Münzenquete vom 25. Februar 1920, Zeitschrift für schweiz. Statistik und Volkswirtschaft 56. Jg., 1920, S. 137.

Le système monétaire de la Suisse. Etude documentaire. Publications du Bureau de statistique de la Banque nationale suisse, 4e fasc., Lausanne 1925.

Schweizerische Bankstatistik.

Statistisches Handbuch des schweizerischen Geld- und Kapitalmarktes (Mitteilungen der Volkswirtschaftlichen und Statistischen Abteilung der Schweizerischen Nationalbank, Heft 26), Zürich 1944.

Jahresberichte der Schweizerischen Handelsstatistik.

Schweizerische Handelsstatistik. Jubiläumsschrift 1885-1934. Hg. von der Eidgenössischen Oberzolldirektion.

Eidg. Statistisches Amt: Bodenbenützung 1939 und Ackerbau 1940-1943 in der Schweiz. Statistische Quellenwerke der Schweiz Heft 134.

Die Veränderungen der Lebenshaltungskosten 1911-1922 und die Basler Indexziffern. Mitteilungen des Statistischen Amtes des Kantons Basel-Stadt Nr. 42 Basel 1923.

Bericht betr. die Hauptergebnisse der vom kantonalen statistischen Bureau im Auftrage der Landwirtschaftsdirektion vorgenommenen Ermittlungen über die Schlachtvieh- und Fleischpreise in 24 grösseren Ortschaften und Städten der Schweiz und speziell in der Stadt Bern, 1914-1920.

Ueber Preise und Teuerung auf Grund der Lebensmittelpreisstatistik und weiterer Untersuchungen von 1912/13 - 1921 im Kanton Bern. Mitteilungen des Kantonalen statistischen Bureaus Jg. 1922, Lieferung I, Bern 1922.

Halbjahresbericht über die Bevölkerungsbewegung und die wirtschaftlichen Verhältnisse der Stadt Bern, 1918 und 1919.

Statistisches Jahrbuch der Stadt Zürich.

Vieh- und Fleischpreise in Zürich 1911 bis 1922. Statistik der Stadt Zürich Heft 30, Zürich 1922.

Statistische Erhebungen und Schätzungen auf dem Gebiete der Landwirtschaft. Preise landwirtschaftlicher Erzeugnisse und Ernteerträge in der Schweiz, in: Landwirtschaftliches Jahrbuch der Schweiz 1939-1945.

Untersuchungen betr. die Rentabilität der schweizerischen Landwirtschaft. Bericht des schweizerischen Bauernsekretariates an das eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement.

3. Zeitschriften und Zeitungen.

Schweizerische Blätter für Handel und Industrie, 1914-1918.

Korrespondenz-Blatt der schweizerischen Liga für die Verbilligung der Lebenshaltung, 1914-1916.

Mitteilungen des Schweizerischen Bauernsekretariates.

Mitteilungen der Gesellschaft schweizerischer Landwirte, 1915-1918.

Mitteilungen über die Lebensmittelversorgung und die Versorgung mit Bedarfsartikeln. Hg. vom Eidg. Fürsorge-Amt. 1917-1921.

Mitteilungen der kantonalen bernischen Handels- und Gewerbekammer, 1939 - 1945.

Monatsberichte der Schweizerischen Nationalbank 1939-1947.
Monatsbulletin der Schweiz. Kreditanstalt, 1939-1945.
Schweizerische Bauernzeitung.
Der Bund.
Schweizer Handels-Börse.
Schweizerische Metallarbeiter-Zeitung.
Basler Nachrichten.
National-Zeitung.
Die Tat
Neue Zürcher Zeitung.

